

## **PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen**

The following full text is a publisher's version.

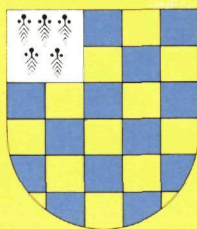
For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/113487>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

# Het beheer van de stad

Beschouwingen aan de hand van  
studies over gevoerd beleid



J.P.A. Pouwels



## HET BEHEER VAN DE STAD



**Promotor: Prof. dr. Th.M.G. Guffens**

**HET BEHEER VAN DE STAD**

**BESCHOUWINGEN AAN DE HAND VAN STUDIES OVER GEVOERD BELEID**

**EEN WETENSCHAPPELIJKE PROEVE OP HET GEBIED  
VAN DE SOCIALE WETENSCHAPPEN**

**PROEFSCHRIFT**

**TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR  
AAN DE KATHOLIEKE UNIVERSITEIT TE NIJMEGEN,  
VOLGENS BESLUIT VAN HET COLLEGE VAN DECANEN  
IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN**

**OP VRIJDAG 4 MAART 1988 DES NAMIDDAGS TE 1.30 UUR PRECIES DOOR**

**JACOBUS PETRUS ALOYSIUS POWELS**

**GEBOREN OP 14 JUNI 1945 TE MALDEN**

**INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN**

Het thema dat in dit proefschrift wordt behandeld maakt deel uit van het onderzoeksprogramma 'stedelijke crisis in de geprogrammeerde samenleving' van de afdeling urbane en rurale sociologie van de Katholieke Universiteit te Nijmegen (Prof. dr. Th.M.G. Guffens en dr. N.J.M. Nelissen).

De studie is tot stand gekomen in de themagroep Cultuur, Rekreatie en Ruimtelijke Ordening van de afdeling Maatschappij en Bedrijf van het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen van de Katholieke Universiteit.

De onderzoeken die de basis vormen van dit proefschrift, werden mogelijk gemaakt door subsidies van de Ministeries van Onderwijs en Wetenschappen, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat, Economische Zaken, en Welzijn Volksgezondheid en Cultuur.

© 1988 Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen, Nijmegen

Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, mikrofilm of welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

ISBN 90 6370 590 5

*Voor Jos, Babette,  
Bram en Sophie*



De sociale wetenschappen beschikken tegenwoordig over een breed arsenaal aan methoden en technieken van onderzoek. Speciaal de methode van de participerende observatie is in dit verband een beproefd recept gebleken, dat de onderzoeker in staat stelt om rechtstreeks met zijn object van onderzoek contacten te leggen.

Voor de wetenschapper die geïnteresseerd is in plannings- en besturingsproblemen van de stad kan het ambt van wethouder in een buurgemeente van de stad, uitgeoefend in combinatie met de functie van onderzoeker een unieke mogelijkheid zijn om vanuit een directe betrokkenheid met zijn studie-onderwerp vertrouwd te raken.

Ik wil graag toegeven dat ik bij de opzet en uitwerking van dit proefschrift sterk ben beïnvloed door mijn bestuurlijke ervaring als wethouder. De specifieke ligging van de gemeente Heumen, waar ik ruim 10 jaar wethouder mocht zijn, in het onmiddellijke spanningsveld van een stad heeft mijn belangstelling voor het onderwerp stedelijk beheer sterk geprikkeld en mij voorts alert gemaakt op de eventuele positieve en negatieve gevolgen van de strategische beleidsvoering van een stad (zoals bijvoorbeeld Nijmegen) in relatie tot haar maatschappelijke en bestuurlijke omgeving.

Ik ben vooral de algemeen directeur van het ITS, drs. A. Mens en diens voorganger dr. J.M. van Westerlaak dank verschuldigd voor hun toestemming om gedurende een langdurige periode mijn werkzaamheden bij het ITS te combineren met bestuurlijke activiteiten in de gemeente Heumen, door gebruik te kunnen maken van de regeling voor onbetaald buitengewoon verlof van de universiteit. De wetenschappelijke directeur van het ITS (prof. dr. C.F.M. van Lieshout) heeft mij gestimuleerd om dit proefschrift binnen afzienbare tijd af te ronden.

De realisering van onderzoek is vrijwel nooit een eenmanszaak. Ik wil daarom in het bijzonder mijn erkentelijkheid betuigen aan drs. J.A. Kropman, die als hoofd van de themagroep Cultuur, Rekreatie en Ruimtelijke Ordening bij een groot aantal onderzoeksprojecten als mijn begeleider is opgetreden. Ik ben hem vooral voor de opzet van een aantal onderzoeksdesigns bijzonder veel dank verschuldigd.

Tevens wil ik hierbij alle andere collega's bedanken met wie ik tijdens diverse onderzoeksprojecten op het terrein van het bouwen en wonen op een collegiale manier heb mogen samenwerken. Met name drs. B. Pas, drs. H. Katteler en drs. J.A. Neeskens waren behulpzaam bij een aantal onderzoeken die aan deze studie ten grondslag hebben gelegen, waarvoor ik hen gaarne wil bedanken.

Mevr. E. Kneepkens, drs. A. v.d. Kruis, drs. J. Roosen, drs. Th. Manders, drs. J. Prinssen en drs. Th. Reubsat zeg ik gaarne dank voor de collegialiteit die ik van hen heb ervaren.

Het verschijnen van deze dissertatie betekent voor mij tevens een afscheid van de themagroep Cultuur, Rekreatie en Ruimtelijke Ordening van het ITS. Na ruim 14 jaar met plezier binnen deze themagroep als waarnemend hoofd te hebben gewerkt, heb ik door dit proefschrift mede de balans willen opmaken van de bijdrage die het bouwen en wonenonderzoek van het ITS in de afgelopen jaren aan de oplossing van de stedelijke problematiek heeft geleverd.

Vooraf de omslagpunten die zich in de afgelopen jaren, zowel in het onderzoek als in het beleid hebben voorgedaan, alsmede de wederzijdse beïnvloeding kunnen mijns inziens van belang zijn voor een goed begrip van de maatschappelijke problemen waarmee de steden thans worden geconfronteerd.

Deze publikatie is tot stand gekomen dankzij de medewerking van het ITS; van de ITS-afdelingen heeft vooral Rian van Leeuwen door de typografische verzorging van dit proefschrift veel bijgedragen aan het voorliggende resultaat; mevrouw C.A. Tunissen wil ik bedanken voor het kritisch doorlezen van het manuscript, J. van der Kwast voor het ontwerp van de omslag en T. van Wel voor het drukken van dit proefschrift.

Op deze plaats dank ik tenslotte heel bijzonder mijn ouders, die mij in staat hebben gesteld de studies te voltooien, die de basis vormden voor het schrijven van dit proefschrift. Zonder hun persoonlijke zorg en opoffering zou deze dissertatie niet tot stand zijn gekomen.

J.P.A. Pouwels  
Malden, februari 1988

## **VOORWOORD**

<i>Deel 0 —</i> <b>VERANTWOORDING</b>	<b>1</b>
<b>AANLEIDING TOT DE STUDIE</b>	<b>3</b>
<i>Hoofdstuk 1 —</i> <b>PROBLEEMSTELLING, OPZET EN UITVOERING</b>	<b>9</b>
1.1. Definities	9
1.2. Doelstelling en hypothese van de studie	12
1.3. Vraagstelling van de studie	14
1.4. Opzet en uitvoering van de studie	17
<i>Deel 1 —</i> <b>BESTUURSKRACHT VAN DE STAD: ACHTERGRONDEN EN ONTWIKKELINGEN</b>	<b>21</b>
<b>INLEIDING</b>	<b>23</b>
<i>Hoofdstuk 2 —</i> <b>ONTWIKKELING VAN HET STEDELIJK BEHEER</b>	<b>25</b>
2.1. De stad als een open netwerk	25
2.2. De post-industriële stad: een strijdende stad	28
2.3. Suburbanisatieprocessen	30
2.4. Stadsvernieuwing	33
2.5. Tekort aan bestuurskracht van de stad: stedelijk beheer?	37



<b>Hoofdstuk 3 — POLITIEK-BESTUURLIJKE ONTWIKKELINGEN TEN AANZIEN VAN DE STAD</b>	<b>39</b>
3.1. Ontwikkelingstendensen in de verhouding tussen lokale en centrale overheid	39
3.2. Toegenomen beleidsmatige betekenis van de (grote) steden	44
3.3. Opkomst van de regionale stad als bestuurseenheid	46
3.4. Hervreiding als gevolg van bezuinigingen	49
3.5. Enkele ontwikkelingen in de wetgeving betreffende de financiële verhouding	51
3.6. Tekort aan bestuurskracht: nieuwe impulsen voor het bestuurlijk management van de stad?	54
 <b>Hoofdstuk 4 — ONTWIKKELING VAN DE STADSPANNING</b>	 <b>59</b>
4.1. Definitie van het begrip planning	59
4.2. Ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning	59
4.3. Ontwikkeling van ruimtelijke planningsfactoren	61
4.4. Opkomst van stadsplanning	69
4.5. Tekort aan bestuurskracht: nieuwe vormen van stadsplanning?	74
 <b>Deel II — VERNIEUWING VAN BELEIDSSECTOREN: HET VOORBEELD VAN DE BEDRIJFSTAK BOUW</b>	 <b>75</b>
 <b>INLEIDING</b>	 <b>77</b>
 <b>Hoofdstuk 5 — ONTWIKKELINGEN IN DE MAATSCHAPPELIJKE OMGEVING VAN DE BOUW</b>	 <b>79</b>
5.1. Het Innovatief Onderzoeksprogramma in de bouw (I.O.P.-bouw): inhoud en opzet	79
5.2. Veranderingen aan de vraagkant	83
5.3. Politiek-bestuurlijke omgeving van de bouw	86
5.4. Liberalisatiepogingen	89
5.5. De roep om consensus	91

**Hoofdstuk 6 — KNELPUNTEN IN DE PRODUKTIESTRUCTUUR** 95

6.1. Technologie en innovatie in de bouw	95
6.2. Knelpunten met betrekking tot de toerusting van de bedrijfstak bouw	97
6.3. Innovatie van overleg- en organisatievormen	100
6.4. Innovatie en sociaal-wetenschappelijk onderzoek	103
6.5. Aanpak en organisatie van onderzoek en ontwikkeling gericht op de vraagstructuur	105

**Deel III — EVALUATIE VAN HET STEDELIJK BEHEER** 109

**INLEIDING** 111

**Hoofdstuk 7 — GEVOLGEN VOOR DE BESTUURSKRACHT VAN DE STAD** 113

7.1. Herstedelijking	113
7.2. Bestuurlijke verhouding tussen stad, staat en regio	117
7.3. Vormgeving van stadsplanning	120
7.4. Nogmaals: bestuurskracht	121
7.5. Ontwikkeling van een theorie van gemandateerde netwerken	125

**Deel IV — BELEIDSGERICHT ONDERZOEK EN KENNISOVERDRACHT** 129

**INLEIDING** 131

**Hoofdstuk 8 — EXPERIMENTEREN MET STADSVERNIEUWING IN DE BINNENSTAD VAN ZWOLLE** 133

8.1. De doelgroep en onderzoeksoptzet	133
8.2. De bewoners en het wonen in de binnenstad	135
8.3. De woonvorm en woonomgeving	138
8.4. De woningen	141
8.5. Sociale omgeving van de binnenstadsbewoner	144
8.6. Algemene waardering van het wonen in de binnenstad door de bewoners en conclusies	145
8.7. Samenvattende conclusies	145

<b>Hoofdstuk 9 — KEUZE TUSSEN HUREN OF KOPEN</b>	<b>149</b>
9.1. Achtergronden van het onderzoek naar huren en kopen	149
9.2. Kopen en huren in de jaren '70 en '80	150
9.3. Onderzoek in drie woningprojecten	153
9.4. Achtergrondfactoren van huren en kopen	156
9.5. Consequenties van huren en kopen	158
9.6. Conclusies en aanbevelingen voor beleid	160
 <b>Hoofdstuk 10 — HERINDELING VAN HET STEDELIJK GEBIED: EEN DEMONSTRATIEPROJECT</b>	 <b>163</b>
10.1. Inleiding	163
10.2. Aanleiding en doelstelling van het demonstratieproject	164
10.3. De condities en het verloop van het demonstratieproject	166
10.4. Evaluatie van de realisering van het demonstratieproject	171
10.5. Evaluatie van het proces van inspraak en overleg	182
10.6. Conclusies en aanbevelingen	194
 <b>Hoofdstuk 11 — SAMENVATTING EN PERSPECTIEVEN</b>	 <b>201</b>
11.1. Inleiding	201
11.2. Aanleiding tot de studie	201
11.3. Probleemstelling, opzet en uitvoering	203
11.4. Bestuurskracht van de stad: achtergronden en ontwikkelingen	204
11.5. Vernieuwing van beleidssectoren: het voorbeeld van de bedrijfstak Bouw	206
11.6. Evaluatie van het stedelijk beheer	206
11.7. Beleidsgericht onderzoek en kennisoverdracht	208
11.8. Besluit	209
 <b>GECEITEERDE LITERATUUR PER HOOFDSTUK</b>	 <b>211</b>
 <b>GERAADPLEEGDE LITERATUUR</b>	 <b>219</b>
 <b>ZAKENREGISTER</b>	 <b>231</b>

<b>LIJST VAN AFKORTINGEN</b>	237
<b>SUMMARY</b>	239
<b>CURRICULUM VITAE</b>	249



*Deel 0*

**VERANTWOORDING**



Het voornemen om het onderhavige proefschrift te schrijven is ontstaan kort nadat in 1984 bij de Staatsdrukkerij de studie 'De stad is niet meer wat zij was' verscheen. Deze studie betrof een geïntegreerde bundel over de stedelijke problematiek onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van Prof. dr. Fr. Grünfeld en de auteur van dit proefschrift, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (Grünfeld, Pouwels, 1984).

Uit genoemde studie komt naar voren dat zowel de grote als de middelgrote steden in ons land momenteel worden geconfronteerd met aanzienlijke maatschappelijke problemen. Als in het oog springende ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld te noemen de aanwezigheid van sociaal-economische en financiële problemen, zoals grote werkloosheid in de steden, gebrekkige huisvesting, verlies aan koopkracht door suburbanisatie naar de randgemeenten. Daarnaast kan worden gewezen op andere maatschappelijke vraagstukken, zoals de erosie van normen en waarden, waarneembaar in de vorm van toenemende criminaliteit, problemen op het vlak van de openbare orde, vandalisme, onveiligheid etc. In 'De stad is niet meer wat zij was', wordt in dit verband geconstateerd dat de stedelijke overheid zelf niet of nauwelijks in staat lijkt te zijn een slagvaardig antwoord te geven op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen, waarmee de stad wordt geconfronteerd.

De onderzoekers *veronderstellen* dat de belangrijkste *oorzaak* hiervan waarschijnlijk is dat *het (ruimtelijk) beheer van de stad niet is meegegroeid met de economische en maatschappelijke ontwikkelingen*.

De bovenstaande veronderstelling over de relatie tussen bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen van de stad, wordt in dit proefschrift in kwalitatieve zin nader uitgewerkt. De verwachting is dat de (beleids)problemen, die op kortere en langere termijn voortkomen uit deze maatschappelijke ontwikkelingen, zeer hoge eisen zullen stellen aan het oplossend vermogen van de stedelijke overheid. Het is daarom noodzakelijk de sturingsmogelijkheden van de stedelijke overheid af te stemmen op de aard en omvang van deze problemen. Hoewel de stad door velen nog steeds wordt beschouwd als 'een soort broeikas voor sociale problemen', 'een armoede-reservaat', is de laatste tijd in toenemende mate sprake van een positievere benadering van de stad. Het belang en de mogelijkheden van de steden worden steeds meer onderkend, terwijl van verschillende kanten wordt gewezen op de noodzaak om de stad opnieuw



te maken tot een creatief en dynamisch centrum in haar omgeving. Op dit moment lijkt er behoefte te zijn aan strategieën om de initiërende en stimulerende functies van de stad tot ontwikkeling te brengen, c.q. uit te breiden (Forum voor stedelijke vernieuwing, 1986).

Wij zullen ons bij de verdere uitwerking van dit onderwerp vooral baseren op bestaande beleidsstudies, die door de auteur in de hoedanigheid van medewerker bij de themagroep Bouwen en Wonen van het ITS, in samenwerking met collega-onderzoekers, in de afgelopen jaren over de stedelijke problematiek zijn uitgevoerd. Primair betreft het hier studies die weliswaar niet rechtstreeks zijn uitgevoerd met het oog op beantwoording van bovenstaande vraagstelling, maar die in hun totaliteit bezien zeker wel de mogelijkheid bieden tot een nadere reflectie en bezinning hierop. In concreto is *dit proefschrift gebaseerd op de volgende gekoppelde basispublicaties*:

1. F. Grünfeld, (red.), J.P.A. Pouwels, e.a., De stad is niet meer wat zij was: een voorstudie naar stedelijke veranderingen en hun implicaties voor het wonen, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1984 (met name in deel I en II van dit proefschrift is expliciet gebruik gemaakt van deze basisstudie).

Deze voorstudie naar de problematiek van de grote stad werd uitgevoerd door het ITS in opdracht van de Stichting Gestructureerde Samenwerking interdisciplinair onderzoek gebouwde omgeving (G.S.), samen met het Instituut voor Arbeidsvraagstukken (I.V.A.) en de Vakgroep Sociologie van de Ruimtelijke Ordening, Subfaculteit Sociaal-Culturele Wetenschappen van de Katholieke Universiteit Brabant (K.U.N.). Genoemde voorstudie vormde een onderdeel van een drietal programmeerstudies, die in opdracht van het Directoraat-Generaal voor Wetenschapsbeleid van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen op het terrein van het bouwen en wonen zijn uitgevoerd (F.M. Dieleman, R.J. Schouw, 1984, F. Ymkers, 1984).

Het feitelijk aandeel van de auteur van dit proefschrift in deze voorstudie naar de problematiek van de grote stad betreft in het bijzonder deel III: Actuele beleidsontwikkelingen en -problemen (hoofdstukken 7 t/m 10), dat door de auteur zelfstandig werd geschreven, en deel IV: Confrontatie en perspectief voor beleid en onderzoek, dat in co-productie met Prof. dr. F. Grünfeld werd geschreven.

2. J.P.A. Pouwels, W.J.M. van Raay, J.A. Kropman, Proeftuin het Noordenbergkwartier, Deventer: Een monument voor de arbeiders?, eindrapport, Ideeëncentrale Stadsvernieuwing, ITS, Nijmegen, 1978 (zie deel I van dit proefschrift).

Deze publikatie vormt het resultaat van een deelonderzoek in het kader van het Proeftuinenproject rehabilitatie, dat in opdracht van de Ministeries van VROM en WVC in de tweede helft van de jaren zeventig werd uitgevoerd. Hierbij waren naast het ITS nog een vijftal andere onderzoeksinstituten betrokken (H. Burie e.a., 1978).

Het onderzoek in Deventer, dat een van de meest karakteristieke proeftuinen vormde, werd door de auteur van dit proefschrift uitgevoerd in samenwerking met drs. W.J.M. van Raay, momenteel als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Nijmegen (destijds werkzaam bij het Sociologisch Instituut) en begeleid door drs. J.A. Kropman van het ITS. De onderzoekers hebben het rehabilitatieproces in het Noordenbergkwartier te Deventer ongeveer drie jaar (in de periode 1975-1978) op de voet gevolgd. Hun bevindingen zijn neergelegd in een zestal tussenrapporten en in bovengenoemd eindrapport over het Noordenbergkwartier. Zowel het eindrapport als de tussenrapporten zijn zelfstandig geschreven door de auteur van dit proefschrift. In het kader van het Proeftuinproject heeft de auteur bovendien een bijdrage geleverd aan een thematische publikatie over de organisatorische aspecten van de gemeentelijke bemoeienis met stadsvernieuwing (J. Abercrombie, W.J.M. van Raay, ITS, 1978).

3. J.P.A. Pouwels, Innovatiegericht onderzoeksprogramma Bouw (I.O.P.); uitgangspunten voor de selectie-omgeving: een voorstudie naar mogelijkheden voor innovatie en sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de selectie-omgeving van de bouw, ITS, Nijmegen, 1987 (deel II van dit proefschrift).

Deze voorstudie maakt deel uit van het meerjarenprogramma Innovatiegericht Onderzoeksprogramma in de Bedrijfstak Bouw (Programmacommissie, I.O.P.-Bouw, 1985). Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's hebben tot doel het ontwikkelen van technische en wetenschappelijke achtergrondkennis en expertise op gebieden, die voor een dynamische ontwikkeling van de Nederlandse industrie en dienstverlening op middellange termijn van belang zijn.

Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's kunnen worden beschouwd als een instrument van de overheid gericht op ontwikkeling en sturing van innovatie in de betreffende bedrijfstak. Zoals in andere bedrijfstakken al langer het geval is, is nu ook in de bedrijfstak bouw technologische en maatschappelijke vernieuwing tot een actueel thema verheven. In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft het ITS een bijdrage geleverd aan de opzet van genoemd onderzoeksprogramma door het instellen van een voorstudie naar de maatschappelijke omgeving van de bouw. Het verslag van deze voorstudie is zelfstandig opgesteld door de auteur van dit proefschrift, daarbij begeleid door drs. J.A. Kropman van het ITS en drs. P.L.L.H. Deben van de Stichting Gestructureerde Samenwerking.

4. J.P.A. Pouwels, J.A. Neeskens, J.A. Kropman, Experimenteren in de woningbouw, serie d, nr. 21, Bewonersonderzoek, Project Binnenstad Zwolle, VROM, Den Haag, 1980 (zie deel IV van dit proefschrift).

Dit bewonersonderzoek in Zwolle was destijds het eerste stadsvernieuwingsproject dat in het kader van de Regeling Experimentele Woningbouw werd uitgevoerd. Zoals bekend is het programma experimentele woningbouw na

1982 overgenomen door de (breder en autonoom werkende) stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (S.E.V.). In het kader van het programma experimentele woningbouw werd in gerealiseerde projecten sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Daarbij ging het erom te achterhalen hoe het experimentele project en in het bijzonder de experimentele kenmerken daarin door de bewoners werden gebruikt en gewaardeerd. Tevens was het de bedoeling om aan de gevonden resultaten een bredere bekendheid te geven, onder bijvoorbeeld architecten, aannemers, woningcorporaties en bewoners. Het verslag van dit bewonersonderzoek in Zwolle werd zelfstandig opgesteld door de auteur van dit proefschrift, daarbij geadviseerd door drs. J.A. Neeskens en drs. J.A. Kropman van het ITS.

5. B. Pas, J. Pouwels, J. Kropman, Huren en kopen; Achtergronden en consequenties: een verkennende studie, ITS, Nijmegen, 1983 (zie deel IV van dit proefschrift).

Deze studie naar de achtergronden en gevolgen van huren en kopen werd uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Aanleiding was de behoefte om de problematiek van huren en kopen op het terrein van de volkshuisvesting te belichten vanuit een sociologische, c.q. sociaal-psychologische invalshoek als aanvulling op de heersende financieel-economische optiek met betrekking tot huren en kopen, die vooral door de wettelijk toegestane verkoop van woningwetwoningen aan het eind van de jaren zeventig, sterk in opmars was. De ondersteunende bijdrage van de auteur van dit proefschrift betrof met name de rapportage van de onderzoeksresultaten (in co-productie met drs. B. Pas) en de samenvatting, conclusies en aanbevelingen (zelfstandig).

6. J.P.A. Pouwels, H. Katteler, Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk, evaluatie van inspraak en planproces, Den Haag, 1985 (zie deel IV van dit proefschrift).

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wilden door dit voorbeeldproject nagaan wat de concrete mogelijkheden zijn voor instandhouding en verbetering van de stedelijke woonomgeving in de geselecteerde stedelijke gebieden van Eindhoven en Rijswijk. De uitvoering van dit demonstratieproject vond plaats in de periode 1977-1982.

In opdracht van genoemde ministeries werden door het ITS een drietal (basis en interim) studies uitgevoerd naar het verloop en de effectiviteit van het herinrichtingsproces (H. Katteler, J. Kropman, 1980, H. Katteler, P. van Os, 1983, H. Katteler, J. Klüppel, 1983). Na afronding van het demonstratieproject heeft een afsluitend evaluatie-onderzoek plaatsgevonden naar de evaluatie van inspraak en planproces, waarvan de resultaten in de vorm van een 'koprapport' werden gerapporteerd. Dit 'koprapport' is geschreven door de auteur van dit proefschrift in co-productie met drs. H. Katteler.

Aanvankelijk is door ons overwogen om dit proefschrift uitsluitend te laten bestaan uit een bundeling van de afzonderlijke publikaties in artikelvorm. Gaandeweg is echter toch de behoefte gegroeid om naast en ter aanvulling van de onderzoeksgegevens ook in meer samenhangende zin op het onderwerp van deze studie in te gaan. Uiteindelijk hebben deze overwegingen ertoe geleid dat dit proefschrift is samengesteld uit een theoretisch onderdeel, dat hoofdzakelijk is gebaseerd op een reflectie van literatuur en verricht onderzoek (delen I t/m III) en een meer praktisch onderdeel (deel IV), waarin empirische onderzoeksresultaten worden behandeld.

In *deel I* van de studie zullen we eerst de achtergronden en ontwikkelingen van het begrip bestuurskracht van de stad verkennen. Er worden in dit deel een drietal invalshoeken onderscheiden waarin bestuur en samenleving met elkaar zijn verbonden, c.q. elkaar raken, te weten het aspect van het stedelijk beheer, het politiek-bestuurlijke aspect en de stadsplanning. De vraag wordt gesteld of en in hoeverre de ontwikkeling van deze aspecten feitelijk een tekort aan bestuurskracht van de stad laat zien en welke nieuwe impulsen voor het bestuurlijk management zich in dit verband aandienen.

In *deel III* richten we de aandacht op de ontwikkeling van concrete beleidssectoren en de bestuurlijke implicaties daarvan voor de stad. Vanwege het beschikbare onderzoeksmateriaal wordt hiertoe met name aandacht besteed aan processen die in de bedrijfstak bouw plaatsvinden. Deze beleidssector is namelijk als gevolg van allerlei maatschappelijke en economische processen de laatste tijd sterk in beweging geraakt. Verwacht wordt dat dit in de ( nabije) toekomst waarschijnlijk tot belangrijke bestuurlijke veranderingen voor de stad zal leiden.

In *deel III* wordt op deze verwachte gevolgen nader ingegaan. Geconcludeerd wordt dat vooral de verdere ontwikkeling van de theorie van de gemandateerde netwerken voor de stad de mogelijkheid zou kunnen bieden om de 'normatieve' uitgangspunten, die als gevolg van de huidige maatschappelijke ontwikkelingen thans verloren dreigen te gaan, recht te doen.

In het huidige economische en maatschappelijke klimaat lijkt de stad vooral behoefte te hebben aan een discussie over juist deze 'normatieve' uitgangspunten van het beleid.

In deel I t/m III van dit proefschrift wordt een bijdrage geleverd aan het niveau van deze discussie; het aanreiken van pasklare oplossingen voor het beheer van de stad heeft daarbij niet voorop gestaan. In het afsluitende deel IV worden ter illustratie van pogingen om de stad beter te beheren, enkele beleidsstudies op het terrein van het stedelijk wonen en woonomgeving behandeld. De in dit deel behandelde, 'cases' kunnen worden beschouwd als een selectie uit beleidsonderzoek dat door het ITS in het afgelopen decennium is verricht op het terrein van het bouwen en wonen. Wij achten deze selectie exemplarisch voor de wijze waarop de centrale overheid in de voorbije periode heeft getracht wetenschappelijke kennis te vergaren en te verspreiden over het stedelijk wonen en de woonomgeving.

Dit proefschrift wordt, tenslotte, afgesloten met een samenvatting, waarin de

gevolgde lijn en gedachtenvorming nog eens beknopt worden weergegeven en waarin tevens de belangrijkste algemene conclusies van deze studie staan vermeld. Alvorens op de afzonderlijke delen van dit proefschrift verder in te gaan, zullen we hierna eerst de probleemstelling, opzet en uitvoering van de onderhavige studie trachten te verduidelijken.

### 1.1. Definities

Alvorens in te gaan op de probleemstelling en vraagstelling van deze studie worden eerst twee kernbegrippen van de studie behandeld, te weten: *stad en bestuur*.

In navolging van onder andere Webber en Castells wordt in dit proefschrift *de stad gedefinieerd als een sociaal-ruimtelijk systeem*. Dit houdt in dat de stad wordt beschouwd als een maatschappelijke eenheid, dat wil zeggen als een sociaal verschijnsel dat zich af laat scheiden van andere maatschappelijke configuraties en een zekere mate van autonomie vertoont ten opzichte van haar omgeving (Webber, 1967, Castells, 1979, Grünfeld, Pouwels, 1984, p. 103).

De omschrijving van de stad als een *sociaal-ruimtelijk systeem* vormt het uitgangspunt voor verdere analyse, omdat het hierdoor mogelijk wordt de aandacht te vestigen op een aantal relevante kenmerken van de stad. Dit systeem levert een aantal essentiële voorwaarden voor het voortbestaan van de samenleving. Hierin zijn aanwezig: economische, sociaal-culturele en ook bestuurlijke aspecten.

In deze studie wordt een analytisch onderscheid gemaakt tussen de sociaal-culturele en economische aspecten enerzijds en de bestuurlijke aspecten anderzijds.

Onder het *economisch aspect* van het sociaal-ruimtelijk systeem stad wordt hier verstaan het instrumentele karakter dat de stad heeft in de samenleving. De stad kan worden gezien als een middel dat een aantal maatschappelijke behoeften levert. Dit betekent niet dat het hier gaat om een bewuste en geplande instrumentaliteit; de stad is niet een instrument ter realisering van expliciet geformuleerde doelen, althans wanneer wordt gesproken over het economische aspect.

Bij het *sociaal-culturele aspect* gaat het om de stad als maatschappelijk integratiekader voor de burgers, dat wil zeggen de stad als eenheid die maatschappelijke solidariteit produceert, de mate waarin de stad als sociaal bindmiddel fungeert. In culturele zin kan de stad worden opgevat als een cultuuruiting en als producent van cultuur, zowel van materiële zaken als van betekenissen.

Het *bestuurlijk aspect* van de stad heeft betrekking op de doelstellende functie van de stad. Het gaat hierbij om de stad als kader van besluitvorming. In dit geval wordt dan vooral gesproken over de stad als stedelijke gemeente, de stad als bestuurslaag. Daarnaast kan aandacht worden besteed aan de stad als uitvoerings- c.q. implementatiekader van bestuurlijke activiteiten in meer algemene zin (dat wil zeggen de stad als een handelingsinstrument van het beleid van hogere overheden).

De bovenstaande aspecten zijn uiteraard analytisch van aard, maar zijn onderling aan elkaar gerelateerd en kunnen dus moeilijk los van elkaar worden gezien.

De afzonderlijke beschouwing van het bestuurlijk aspect van de stad is te motiveren uit de sterk toegenomen betekenis van de stedelijke overheid in de samenleving. De taak van een stadsbestuur bestond aanvankelijk (vóór de tweede wereldoorlog) uit niet veel meer dan bescherming en instandhouding van bestaande maatschappelijke verhoudingen. Na de tweede wereldoorlog zijn echter onder invloed van belangrijke maatschappelijke veranderingen aan de stedelijke overheid steeds meer taken toegewezen. Door deze taakuitbreiding ontwikkelt de bestuurlijke positie van de stad zich momenteel in twee richtingen:

1. Aan de ene kant komt de nadruk steeds meer te liggen op het *beheerskarakter* van de stad (eventueel stedelijke regio). Hiermee wordt bedoeld op de mogelijkheid tot realisering van sociale en economische functies voor de inwoners van stad en regio.
2. Aan de andere kant zien we dat steden in toenemende mate betrokken raken bij de op de toekomst (bezuinigingen, planning ed.) gerichte maatregelen van centrale en provinciale overheden.

Deze laatste ontwikkeling heeft tot gevolg gehad dat steden steeds meer *instrumenten in handen van hogere overheidsorganen* zijn geworden en hun eigen beleidsruimte sterk hebben zien versmallen. De vraag is of de stad nog wel over de mogelijkheden beschikt om zich op deze veranderingen in te stellen. Voor dit aspect dat in dit proefschrift nader wordt onderzocht reserveren wij het begrip bestuurskracht. *Bestuurskracht* van de stad wordt hier gedefinieerd als *de mogelijkheid tot actieve aanpassing van de stad aan de maatschappelijke ontwikkelingen*. Bestuurskracht is dan het vermogen van het gemeentelijk bestuursapparaat om de stad te beheren, dat wil zeggen haar aandeel in de toekomstige ontwikkeling te dragen, c.q. het vermogen om maatschappelijke problemen op te lossen (ITS, Grenzen en Mensen, 1969, p. 49). Uit deze definitie komt naar voren dat het te onderzoeken thema van dit proefschrift vooral ligt in de confrontatie van het begrip bestuurskracht met de ontwikkeling van de samenleving.

Voor de verdere analyse van het begrip bestuurskracht is het vervolgens van belang een aantal invalshoeken of dimensies te onderscheiden, waarin samenleving en bestuur met elkaar verbonden zijn, c.q. elkaar raken. Bezien vanuit de bestuurlijke positie van de stad gaat het hierbij ons inziens vooral om een drietal invalshoeken, te weten het aspect van het stedelijk beheer, politiek bestuur en planning.

Onder *stedelijk beheer* verstaan wij in dit proefschrift vooral die activiteiten gericht op het instandhouden, functioneren en tot ontwikkeling brengen van het stedelijk gebied (bijvoorbeeld de gebouwde omgeving, infrastructuur e.d.); met andere woorden stedelijk beheer is vooral gericht op het economisch en sociaal handelen van het stedelijk bestuur.

Wanneer in dit verband wordt gesproken over *politiek-bestuurlijke ontwikkelingen ten aanzien van de stad* wordt bedoeld op het bestuurlijk conditiesysteem van de stad, zoals bijvoorbeeld de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen tussen stad en staat en ontwikkelingen in de financiële sfeer.

Met *planning* wordt bedoeld op stadsplanning, of meer in het algemeen ruimtelijke planning; het gaat hierbij vooral om zorg te dragen voor coördinatie en integratie van bestuur en beleid in het kader van de maatschappelijke doelstellingen van de stad. De analyse van het begrip bestuurskracht zal in deel I van dit proefschrift vooral op de werking van deze ‘bemiddelende’ dimensies tussen bestuur en samenleving worden toegesneden.

Ter inleiding en toelichting kan hier voorts nog worden gewezen op het feit dat de gemeentelijke bestuursstructuur sinds de totstandkoming van de Gemeentewet van 1851 eigenlijk nooit fundamenteel is gewijzigd. Binnen onze gedecentraliseerde eenheidsstaat kunnen op het niveau onder het rijk worden onderscheiden: provincies, gemeenten, waterschappen en een enkel openbaar lichaam. Zien genoemde bestuursseenheden naar organisatie en bevoegdheden er van buitenaf vrij eenvoudig uit, met de zich daarbinnen voordoende ontwikkelingen is dit bepaald niet het geval. Tot een *differentiatie* tussen gemeenten onderling in formele zin is het tot op heden nooit gekomen. Met de totstandkoming van de Gemeentewet kwam tevens een eind aan de tot dan geldende, in beginsel uit de Middeleeuwen stammende, pluriforme structuur van stedelijk en plattelandsbestuur. Er bestond nog slechts één soort gemeente, waarvan het bestuur werd gevormd door een raad, een burgemeester en wethouders. Tot op de dag van vandaag is hierin geen verandering gekomen; van alle gemeenten, groot of klein (steden of dorpen) kan worden gezegd dat:

- zij over dezelfde bestuursorganen beschikken;
  - op hen nagenoeg dezelfde mogelijkheden van territoriale en functionele decentralisatie van toepassing zijn;
  - zij aan hetzelfde regime van preventief en repressief toezicht zijn onderworpen.
- Dit neemt niet weg dat de intern-stedelijke bestuursorganisatie van grote en middelgrote gemeenten wezenlijk verschilt van die van kleinere gemeenten. De bestuursorganisatie van sommige grote steden is zelfs zodanig uitgebreid, dat zij enigszins op die van het rijk is gaan lijken.

Tot op heden is van overheidswege getracht om de aansluiting van de gemeenten op de veranderde maatschappelijke problematiek het hoofd te bieden, door onder andere toepassing van gemeentelijke herindeling op grote schaal en recent door de invoering van een nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen als alternatief voor de mislukte gewestvorming uit de jaren zeventig. Vergelijking van het bestuurlijk aspect met het aspect van de samenleving in zijn totaliteit leert dat het bestuurlijk aspect in zoverre uit de toon valt, dat het stedelijk bestuur nog steeds scherp is af te grenzen van de stedelijke omgeving, alsof er geen relaties tussen beide bestaan. In feite hebben zowel de economische als sociale en culturele functies van de stad het lokale



stedelijk niveau al lang overstegen en zich verspreid in de stedelijke omgeving. Met name deze laatst genoemde karakteristiek van het stedelijk bestuur zou wel eens een belangrijke kern kunnen vormen van de problemen, waarmee de stad thans blijkbaar kampt en waardoor zij blijkbaar in een crisisachtige situatie terecht is gekomen.

Wij passen in deze studie het begrip 'stad' toe op zowel grote steden als op middelgrote steden. Veel van de gesignaleerde problemen in de grote steden doen zich namelijk ook voor in andere stedelijke situaties. Maatschappelijke ontwikkelingen en problemen, zoals bijvoorbeeld een toenemende minderhedenproblematiek, werkloosheid, vergrijzing van de bevolking, slechte huisvesting, overgang van een modale – op de regio gerichte – structuur naar geografisch niet meer duidelijk afgrensbare netwerken, beperken zich immers zeker niet alleen tot de vier grootste steden alleen.

Wel is er een faseverschil tussen grotere en middelgrote steden. Door de grotere intensiteit culminereren sommige ontwikkelingen in de grootste steden namelijk eerder tot herkenbare maatschappelijke problemen dan in middelgrote steden.

Anderzijds werken bepaalde specifieke problemen door de geringere schaalgrootte in middelgrote steden waarschijnlijk dominanter door dan in grotere steden, vergelijk bijvoorbeeld de relatief hoge werkloosheid (24 procent) in een middelgrote stad als Nijmegen of de aanwezigheid van een belangrijke historische binnenstad in een kleinere stad als Deventer.

De wijze waarop de maatschappelijke problematiek in het bestuurlijke en politieke systeem wordt geïntegreerd blijkt tevens te worden bepaald door de plaatselijke context. Steden vormen enerzijds het 'lijdend voorwerp' van algemene maatschappelijke veranderingsprocessen, maar bezitten anderzijds een volstrekt unieke individualiteit (Grünfeld, Pouwels, 1984, blz. 188, VNG, Steden vergeleken deel I en II, 1985, 1986). Het is dan ook de vraag of men kan spreken van bestuurskracht in zijn algemeenheid. Een nadere begrenzing van het begrip bestuurskracht zal moeten inhaken op de vraag of en in hoeverre deze maatschappelijke verscheidenheid van belang is.

## **1.2. Doelstelling en hypothese van de studie**

Zoals we hebben opgemerkt bestaan er twijfels over de vraag of de steden nog wel over voldoende bestuurskracht beschikken om de grote maatschappelijke en economische problemen waarmee zij worden geconfronteerd adequaat op te lossen. Dit proefschrift wil vooral inzicht verschaffen in de bestuurlijke situatie van de stad, c.q. de achtergronden en consequenties van de bestuurlijke processen, die zich met betrekking tot de stad voltrekken.

Binnen het stadsonderzoek wordt reeds sinds geruime tijd aandacht besteed aan het maatschappelijk en bestuurlijk functioneren van de stad. Vooral de sociale ecologie blijkt in dit verband een belangrijke bijdrage te hebben geleverd tot de kennis van de stad (Nelissen, 1972).

Bijzonder bekend zijn bijvoorbeeld de zogenaamde Chicago-onderzoeken uit de jaren twintig en dertig, bijvoorbeeld de theorieën van Burgess over concentrische zones van de stad, de sectortheorie van Hoyt en de multiple nucleitheorie van Harris en Ullman (Hoyt, 1939, Harris, 1945). Deze theorieën tonen aan dat er (althans in het Amerika van de jaren twintig en dertig) een zeer nauwe relatie bestaat tussen de ecologie van de stad en de sociaal-economische differentiatie en stratificatie.

Ook in ons land wordt reeds sinds enkele decennia gewerkt aan theorievorming op dit terrein. Gewezen kan bijvoorbeeld worden op het werk van Guffens 'De maatschappij onder de macroscoop', waarin wordt gesproken over de uitbouw van het zogeheten Pecusomo-complex (persoon, cultuur, sociale structuur en morfologisch substraat) (Guffens, 1971, zie met name ook Guffens, 1968).

Aanvankelijk werd de aandacht in de theorievorming nog vooral gericht op de 'natuurlijke' ontwikkelingen van de stad. Onder invloed van de inwerkingstelling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verschuift de belangstelling na 1965 echter sterk naar een meer geplande en gestuurde ontwikkeling van de stad en samenleving. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een sterke nadruk op procedurele en intern bestuurlijk-organisatorische problemen van de stadsproblematiek. Gezien de nogal teleurstellende resultaten van deze intern bestuurlijke aanpak voor de oplossing van de stedelijke problematiek lijken de grenzen van de sturing thans bereikt te zijn.

Sinds kort maakt het stadsonderzoek dan ook een ontwikkeling door, die gekarakteriseerd zou kunnen worden als een *'search to the roots'* van de stadsproblematiek, anders gezegd als een terugkeer naar de oorspronkelijke maatschappelijke en inhoudelijke problematiek van de stad (Kreukels, 1985). De nadruk op planningsprocedurele en planningstechnische vraagstukken verdwijnt hierdoor enigszins naar de achtergrond en de meer klassieke inhoudelijke onderwerpen (zoals met name de werking van de mechanismen van competitie en competitieve cooperatie) komen weer in de belangstelling te staan van theorie en onderzoek. Het zoekproces richt zich in feite op het ontwikkelen van een nieuwe bestuurlijke strategie voor de stadsproblematiek. Een dergelijke strategie zou zich niet alleen moeten beperken tot intern-bestuurlijke en procedurele aspecten van de stadsproblematiek, maar vooral ook gericht moeten zijn op de uitwerking van de externe relaties tussen het bestuurlijk aspect en de samenleving.

Het lijkt erop dat een beter inzicht in de maatschappelijke achtergronden van de bestuurlijke ontwikkeling van de stad, gegevens over de bestuurlijke dynamiek in specifieke beleidssectoren en inzicht in de mogelijkheden tot oplossing van de sturingsproblematiek van de stad een hernieuwde stimulans zouden kunnen bieden.

voor de oplossing van een (eventuele) stedelijke crisis. Dergelijke gegevens kunnen bovendien van belang zijn met het oog op de theorie-ontwikkeling ten aanzien van de stad. Het wetenschappelijk onderzoek naar de bestuurlijke ontwikkeling van de stad verkeert ons inziens op dit moment nog grotendeels in een verkennend stadium, zodat een nadere explicitering welkom is.

### 1.3. Vraagstelling van de studie

De uitwerking van bovenstaande doelstelling van de studie kan worden weergegeven in een drietal specifieke onderzoeksvragen, die we in de navolgende hoofdstukken zullen proberen te beantwoorden.

- 1) Wat zijn de achtergronden en ontwikkelingen in stedelijk beheer, bestuur en planning?
- 2) Welke bestuurlijke dynamiek is er te bespeuren ten aanzien van stedelijk relevante beleidssectoren?
- 3) Wat zijn hiervan de gevolgen voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van de stad?

Zoals wij in de voorgaande paragraaf hebben aangegeven willen wij in deze studie de ontwikkeling van de bestuurskracht van de stad niet beschouwen als een gesloten systeem, dat geïsoleerd staat van ontwikkelingen in de omringende samenleving. Wij hebben ons bij de verdere uitwerking van bovenstaande vraagstelling daarom vooral laten inspireren door het *begrippenapparaat en de modellenbouw van de organisatie- en besluitvormingstheorie*. Kenmerkend voor de organisatietheorie is dat wordt uitgegaan van een interdisciplinaire benadering, waarin historische, planologische, sociologische, politicologische, economische en juridische invalshoeken worden gecombineerd bij de oplossing van beleidsvraagstukken. De ontwikkeling van de stedelijke bestuurskracht wordt binnen het begrippenapparaat van de organisatie-theorie beschouwd als het resultaat van de beleidsprocessen van meerdere actoren, zoals bijvoorbeeld de stedelijke overheid, centrale overheid, bedrijfsleven, bewoners die met elkaar in een interorganisationale relatie staan.

Sinds enkele jaren laat de organisatietheorie een ontwikkeling zien naar een meer dynamische visie op het organisatieproces, waarbij zich nieuwe begrippen en analyse-eenheden aandienen. Deze dynamische visie op organisaties biedt ruimte aan 'open', dat wil zeggen in de maatschappelijke omgeving opererende structuren. Van de Ven, Emmet en Koenig leggen bijvoorbeeld de maatschappelijke omgeving van organisaties uiteen in meerdere dimensies (Van de Ven, e.a., 1974), oplopend naar complexiteit.

- omgeving als een externe te beïnvloeden conditie of als een extern sturende factor (omgeving gezien als een conditionele factor),

- omgeving als een verzameling van aan elkaar gerelateerde organisaties of groepen (omgeving als een netwerk),
- omgeving als een interorganisationeel systeem (omgeving als sociaal systeem)

In studies van het eerste type wordt bijvoorbeeld nagegaan op welke manier bepaalde kenmerken van stadsplanning worden beïnvloed door externe omstandigheden (bijvoorbeeld vergrijzing van de bevolking, leegstand en dergelijke) of wordt andersom bezien hoe deze externe omstandigheden kunnen worden ‘gestuurd’ door bepaalde planningstypen (Child, 1972)

In studies van het tweede type wordt het onderzoek gericht op de relaties of het netwerk dat tussen organisaties bestaat, aandachtspunten zijn hierbij vooral gericht op de werking van coordinatiemechanismen en controlemechanismen. Toegepast op stadsonderzoek zou dit bijvoorbeeld kunnen betekenen dat wordt nagegaan hoe de verticale coördinatie verloopt tussen Rijk en gemeenten of welke coördinatiefuncties worden verricht door planningssystemen.

In studies van het laatste type wordt de omgeving zelf als een sociaal systeem bestudeerd. In dit type studies wordt de aandacht vooral gericht op ‘niveauproblemen van het systeem als geheel’ (bijvoorbeeld implementatieproblemen, integratie, politieke functies en dergelijke).

Voor het werk van J. D. Thompson, ‘Organizations in action’ is trendsetend voor de moderne ontwikkeling van de organisatiesociologie (Thompson, 1967). Deze auteur legt de nadruk op het feit dat besturen voor grote onzekerheid staan: de beheersing hiervan geldt als de kern van het bestuurlijk-organisatorisch proces dat zich zowel binnen als tussen organisaties afspeelt (vergelijk Full en Hage, 1982; Child, 1972; Hall, 1981; Perrow, 1979; Zaltman e.a., 1973), bij wie eveneens afstemming op onzekerheid in de omgeving als het centrale probleem van verandering van organisaties geldt.

Voor de analyse van de sturingsproblematiek van de stad is eveneens de in ons land recent tot ontwikkeling gekomen interorganisatorische analyse van belang (vgl. bijvoorbeeld de dissertatie van Godfroy (1981), en het werk van Toonen (1981), Kooiman (1980), Snellen en Versnel (1986)). Zo wordt door Snellen en Versnel een onderscheid gemaakt tussen beleidsvormingsprocessen die zich binnen stelsels van planning over bestuurslagen uitstrekken (zoals rijk-provincie-gemeente) en processen van externe afhankelijkheid van de (gezamenlijke) plannende bestuurslagen. Interne beleidsvormingsprocessen kunnen worden aangeduid met het begrip ‘Politiekverflechting’ (Scharpf, Reissert, Schnabel, 1976, 1978). Netwerkaanpakken zijn volgens Snellen en Versnel vooral toepasbaar op externe afhankelijkheidsprocessen (Snellen e.a., 1986). Het is onze overtuiging dat de sturingsproblematiek van de stad slechts adequaat kan worden bestudeerd door de stad te situeren in een dergelijk interorganisatorisch kader van betrekkingen, dat wil zeggen rekening te houden met verticale en horizontale bestuurlijke relaties, veranderingen in financiële verhoudingen tussen stad en staat, wijzigingen in relaties tussen centrumgemeente en platteland en dergelijke.

Onder invloed van thema's zoals bezuinigingen op overheidsfinanciën, deregulering van bestuur, decentralisatie en privatiseringsvraagstukken trekt de laatste tijd vooral het politiek-economische aspect veel belangstelling van de organisatiewetenschappers (zgn. politieke economie van 'non-market' problemen). In dit verband kan worden verwezen naar auteurs zoals Olson (1965), Wildavsky (1979), Niskanen (1974), Downs (1974), Buchanan (1972), die hebben geattendeerd op dysfuncties van het overheidsoptreden binnen het economisch systeem, zoals het streven naar budgetmaximalisatie, de negatieve invloed van belangengroepen op de besluitvorming, de vertragende rol van ambtenaren en dergelijke.

Deze auteurs zeggen in feite op zoek te zijn naar de ontwikkeling van een positieve bestuurs- en staatstheorie; in hun opvatting zijn vooral economische prikkels (voordelen en kosten) van belang voor de gewenste ontwikkeling van nieuwe aangepaste staatsvormen. Fundamenteel in hun redenering is dat het gedrag van mensen wordt omschreven als het reageren op prikkels, positieve en negatieve voordelen en kosten. Die prikkels worden verschaft door iemands omgeving, of door instellingen (zoals bijvoorbeeld de overheid). Hiermee zetten zij zich bewust af tegen de sociologie die er volgens hen vanuit gaat dat mensen zich gedragen volgens bepaalde rollen en tradities; genoemde auteurs beweren daarentegen dat mensen daarmee breken, zodra de voordelen daarvan groter zijn dan de nadelen (Lof, 1986). Hun voorstellen zijn gericht op het verschaffen van meer economische (keuze)vrijheid aan de burgers door onder andere een betere werking van de markt, deregulering van de overheid, versterking van politieke decentralisatie en dergelijke.

Gezocht wordt onder meer naar mogelijkheden voor een marktgerichte aanpak van het overheidsbeleid en naar mogelijkheden tot een versterking van de positie van de consumenten (en belastingbetalers) in het politiek-bestuurlijke proces tegenover de belangen- en pressiegroepen binnen het overheidsapparaat.

Veel van deze - vooral Amerikaanse - auteurs zijn slechts in geringe mate empirisch georiënteerd en bezitten weinig oog voor de structurele bepaaldheid van de economische vrijheidsidealen die door hen worden nagestreefd; zodat hun ideeën vaak niet verder komen dan abstracte stellingen die niet (empirisch) zijn getoetst. De bijdrage van de sociologie zou wellicht op dit punt 'ontmaskerend' kunnen werken.

De socioloog die zich met politiek-economische problemen van de overheid bezighoudt, beperkt zich niet alleen tot het aangeven van relaties en veronderstellingen over relaties tussen enerzijds economische variabelen en anderzijds de politieke macht van de overheid, maar richt zich eveneens op het functioneren van het politiek-economisch systeem zelf, door bijvoorbeeld te zoeken naar de achterliggende waarden en patroonmatigheden die in dit systeem een rol spelen en naar uiteenlopende rollen van (belangen)groepen in de samenleving of door te speuren naar oorzaken en gevolgen van het functioneren van het politiek-economisch systeem. Zoals Parsons en Smelser destijds al hebben opgemerkt richt de belangstel-

ling van de politiek-economische sociologie zich uiteindelijk vooral op de vraag naar de gevolgen van de verschillende politiek-economische instituties voor de omvang, kwaliteit en doelmatigheid van de produktie en de gevolgen voor de allocatie van produkten over de verschillende bevolkingsgroepen van de samenleving (Parsons, Smelser, 1956, p. 20). Met name door er op te wijzen dat de variabelen waarmee politieke economen zich bezighouden mede worden beïnvloed door specifieke waarden, sociale gewoonten en de rol van (belangen)groepen in de maatschappij, zou de socioloog worden gelegitimeerd om aan het beleid relevante achtergrond- en aanvullende informatie te verschaffen.

#### 1.4. Opzet en uitvoering van de studie

In aansluiting op bovenstaande probleem- c.q. vraagstelling zullen we hieronder vervolgens een overzicht geven van de verdere opbouw van dit proefschrift.

Zoals eerder reeds werd aangegeven is het proefschrift opgebouwd uit een viertal delen:

1. Vraag 1 zullen we trachten te beantwoorden door een analyse van de achtergronden van het begrip bestuurskracht van de stad.

De aandacht zal daarbij vooral worden gevestigd op een drietal dimensies, waardoor stedelijk bestuur en samenleving met elkaar verbonden zijn, te weten:

- . stedelijk beheersaspecten (zie hoofdstuk 2)
- . politiek-bestuursaspecten (zie hoofdstuk 3)
- . planningsaspecten (zie hoofdstuk 4).

Nagegaan zal worden op welke wijze de bestuurskracht van de stad wordt beïnvloed door deze dimensies en wat de huidige stand van zaken is.

De gegevens hiervoor zijn vooral afkomstig uit 'De stad is niet meer wat zij was' (Grünfeld, Pouwels, 1984) en uit literatuur over actuele ontwikkelingen op het terrein van het stedelijk beheer, politiek bestuur en ruimtelijke planning.

2. Vraag 2 is gericht op de bestuurlijke dynamiek in stedelijk relevante beleidssectoren.

Aan de hand van de ontwikkelingen die momenteel plaatsvinden in de bedrijfstak bouw wordt nagegaan wat hiervan de bestuurlijke implicaties zijn.

Gekozen is voor de *bedrijfstak bouw*, omdat deze bedrijfstak als gevolg van allerlei maatschappelijke en economische ontwikkelingen sterk in beweging is geraakt.

Op basis van voorhanden onderzoeksresultaten, die werden verzameld in het kader van het Innovatief onderzoeksprogramma in de bouw (I.O.P.-Bouw) zijn we in staat de bestuurlijke implicaties van deze beleidsontwikkelingen voor de stad te traceren.

3. De studie zal worden afgerond door, mede op basis van de onder ad 1 en 2 naar voren gekomen inzichten, aan te geven wat de te *verwachten consequenties* zijn

voor de *bestuurskracht van de stad*, met andere woorden het antwoord op vraag 3. Hierbij gaat het met name om te verwachten consequenties voor het sociaal-ruimtelijk beheer van de stad, de bestuurlijke verhouding tussen stad, staat en regio, de vormgeving van stadsplanning en de verdere theoretische ontwikkeling hiervan.

4. In deel IV van deze studie, tenslotte, worden op basis van door de auteur verricht onderzoek een drietal concrete illustraties gegeven van pogingen om de stad beter stuurbaar te maken. Gekozen is daarbij voor voorbeelden op het terrein van het stedenbouwkundig en sociaal-economisch onderzoek met betrekking tot het bouwen en wonen in de stad en de herindeling, c.q. herinrichting van het stedelijk gebied.

### *Onderzoeksmodel*

De hierboven genoemde deelonderzoeken kunnen we in een aantal 'topics' uiteenleggen, die we in dit proefschrift aan de orde zullen stellen.

#### 1. *Stedelijke beheersfactoren*

- . ontwikkelingen in het stedelijk netwerk
- . demografische ontwikkelingen
- . sociaal-culturele en economische ontwikkelingen
- . stadsvernieuwing en herstedelijking

#### 2. *Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen*

- . ontwikkelingen in de verhouding tussen centrale en lokale overheid
- . toegenomen beleidsmatige betekenis van de stad
- . organisatie-ontwikkeling op regionaal niveau
- . allocatie van financiële middelen
- . managementontwikkeling van de stad

#### 3. *Planningsfactoren*

- . ontwikkeling van ruimtelijke planningstheorie
- . ontwikkeling op het terrein van stadsplanning
- . betekenis van transactiestelsels

#### 4. *Ontwikkelingen op sector-niveau (bedrijfstak bouw)*

- relaties tussen vraag en aanbod op het terrein van bouwen en wonen en overheid
- . ontwikkelingen in de produktiestructuur
- . ontwikkelingen in het sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar de vraag-structuur

### 5. *Gevolgen voor de stedelijke bestuurskracht*

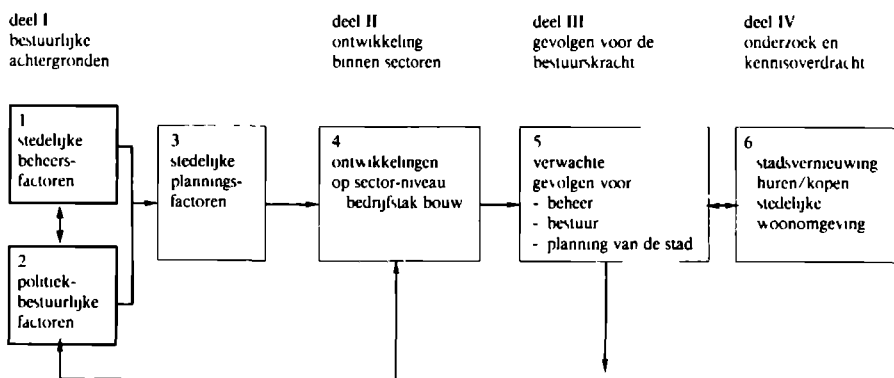
- evaluatie van tendensen in het sectorbeleid
- evaluatie bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen
- gevolgen voor stadsplanning
- gevolgen voor de relatie stad-staat
- mogelijkheden voor theoretische ontwikkeling van stedelijke bestuurskracht

### 6. *Onderzoek en kennisoverdracht*

- experimenteren met stadsvernieuwing in de binnenstad
- de keuze tussen huren en kopen
- herindeling en herinrichting van het stedelijk gebied.

De samenhang tussen deze 'topics' kan worden weergegeven in een onderzoeksmodel, dat verder ook als leidraad voor deze studie kan fungeren.

*Schema 1 — Onderzoeksmodel: samenhang tussen de onderzoekstopics*







*Deel I*

**BESTUURSKRACHT VAN DE STAD:  
ACHTERGRONDEN EN ONTWIKKELINGEN**



Zoals we in hoofdstuk 1 hebben aangegeven is de centrale vraagstelling van deze studie vooral gericht op de ontwikkeling van de relaties tussen stedelijk bestuur en samenleving. Met het oog op de analyse van deze relatie hebben we in hoofdstuk 1 aan het begrip bestuurskracht eerst een drietal dimensies onderscheiden waarin samenleving en bestuur met elkaar zijn verbonden, c.q. elkaar raken en beïnvloeden, te weten: stedelijke beheersfactoren, politiek-bestuurlijke factoren en stedelijke planningsfactoren. Deze dimensies zijn voor de analyse van de relatie tussen bestuur en samenleving van belang omdat zij enerzijds de mogelijkheden en beperkingen van de stedelijke samenleving conditioneren, terwijl zij anderzijds tevens het beleids-instrumentarium van het stedelijk bestuur bepalen. Door de analyse van deze dimensies is het mogelijk om vervolgens de samenhang tussen de stedelijke samenleving en bestuur te verduidelijken.

Door in te gaan op ontwikkelingen in het stedelijk beheer ontstaat een beeld van de veranderingen die in het stedelijk netwerk zijn opgetreden, de sociale en economische belangen die daarbij een rol spelen, suburbanisatieprocessen, stadsvernieuwing en dergelijke. De aandacht voor de politiek-bestuurlijke dimensie maakt het mogelijk om de stedelijke ontwikkeling te bestuderen als de resultante van landelijke bestuurlijke ontwikkelingen (regelgeving, middelenverschaffing), terwijl we door in te gaan op de stedelijke planningsdimensie in staat zijn om de stedelijke ontwikkeling te bezien vanuit de verandering van plannings- en normsystemen (zoals privatisering, deregulering, normering etc.).



## 2.1. De stad als een open netwerk

Voor een goed begrip van de ontwikkeling van het stedelijk netwerk zullen wij in deze paragraaf eerst ingaan op een aantal essentiële veranderingen die steden hebben ondergaan, hun aard, ontstaan en gevolgen. Over de historie van steden en stedelijke netwerken is uitgebreide literatuur aanwezig, zoals bijvoorbeeld Jacobs (1961), Bahrdt (1961), Davis (1980), Grünfeld (1974), Nelissen (1979, 1985).

Enkele algemene trends die voor de stedelijke ontwikkeling van belang zijn worden hier beknopt opgesomd. Historisch gezien heeft de ontwikkeling van de steden grote maatschappelijke veranderingen teweeggebracht.

In de *feodale tijd* waren reeds de voorwaarden aanwezig die noodzakelijk waren voor het ontstaan van permanente nederzettingen. Davis wijst in dit verband op de noodzaak van een minimale technologische ontwikkeling die grondbewerking, waterbeheersing, opslag en bewaren van goederen, de bouw van duurzame onderkomens en enig transport mogelijk maakt; evenals op de noodzaak van sociaal-organisatorische bekwaamheden, zoals een minimale arbeidsverdeling, ruil en een stelselmatige verbinding van reguliere en rationele vormen van beheer en bestuur (Davis, 1980).

Vanuit maatschappelijk oogpunt leidde de opkomst van de steden tot veranderingen in de positie van de boeren, de adel en de vorst. Veel boeren in de omtrek migreerden naar de stad, maar de steden werden echter tegelijkertijd ook steeds afhankelijker van het platteland; voedingsmiddelen moesten in groeiende kwantiteiten over steeds langere afstanden worden aangevoerd. De afhankelijkheid van de steden werd nog meer vergroot toen hun industrieën behoefte kregen aan handelsgewassen, die alleen de boeren konden leveren. Aanvankelijk hadden de netwerken tussen stad en platteland die op deze manier ontstonden, slechts een lokale betekenis voor de regio of het achterland.

*Vanaf de 17e eeuw* heeft de opkomst van de handel geleid tot een sterke schaalvergroting van het stedelijk netwerk. Hierbij hebben vooral de beveiliging van belangrijke handelsroutes en in samenhang hiermee de vestiging van nationale staten

met uniformering van maten, gewichten en rechtsregels een belangrijke rol gespeeld. Enerzijds stimuleerde de zich uitdijende handel een voortdurende arbeidsverdeling en specialisatie, terwijl zij anderzijds de onderlinge afhankelijkheid van – via handel – met elkaar verbonden nederzettingen, streken en landen versterkte. Een bijkomend effect van de opkomst van de handel was bovendien dat de agrarische nederzettingen onafhankelijker werden van de stad in hun nabijheid. Zij konden immers hun producten nu op een nieuwe markt kwijt en behoefden niet langer een deel van hun productie in de vorm van belastingen af te dragen aan de stad.

Het gevolg hiervan was dat er een eind kwam aan de stedelijke monopolies, zodat ook in de dorpen handel en nijverheid tot bloei konden komen.

Voor de steden betekende dit onder meer dat in veel gevallen de verdedigingswerken hun functie verloren en werden gesloopt. Voorts kwamen er sociale en ruimtelijke veranderingen op gang, die uiteindelijk hun culminatiepunt vonden in de *periode van industrialisatie*. Grünfeld wijst erop dat vooral de overgang naar fabrieksmatige productie, die vanuit Engeland na het begin van de 18e eeuw naar ons land is gekomen, heeft geleid tot revolutionaire ontwikkelingen, die de sociale organisatie van de stad en de ruimtelijke structuur diepgaand hebben gewijzigd. In de steden werd namelijk voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor de invoering van machinale productie in fabrieken, in casu de ruimtelijke nabijheid van grote aantallen arbeiders. Hierdoor kon in de periode van industrialisatie de betekenis van de stad zich vooral ontwikkelen tot een economische factor ten behoeve van de productie van goederen.

De samenleving zag zich in deze periode voor de opgave gesteld om voor de grote aantallen migranten die zich in de industrialiserende steden vestigden op grote schaal en in snel tempo woongelegenheid te scheppen. De woningen dienden dicht bij de fabrieken te staan, want alle verkeer ging te voet en de werkdagen waren lang. Ook moesten de onderkomens zo goed mogelijk zijn, want enerzijds waren de fabriekslonen laag en anderzijds moesten de particuliere bouwers van deze woningen uit hun investering winst halen.

In sommige streken vestigde de industrie zich niet in reeds bestaande grotere steden, maar werd aansluiting gezocht op de reeds aanwezige huisindustrie: het platteland met zijn arbeidsreserves. In Nederland vormen Twente en Noord-Brabant hiervan typische voorbeelden. Wij zien dat in het laatstgenoemde geval de fabriek de kern vormt van de zich ontwikkelende nieuwe stad. Langs de bestaande landwegen komt de nieuwe bebouwing tot stand. De fabrikant woont aanvankelijk meestal naast de fabriek. De in deze tijd opkomende steden zoals Enschede, Tilburg, Eindhoven (ook vóór de vestiging van Philips was hier al industrialisatie) vertonen een heel andere morfologische structuur dan veel oudere steden (bijvoorbeeld Amsterdam, Leiden). Bij die oudere steden komen de fabrieken vaak aan de rand van het al bebouwde gebied te staan en daar ontwikkelen zich 'morfologische uitwassen' die de continuïteit van de oudere stedenbouwkundige structuur verstoren (Amsterdam: De Pijp, Rotterdam: Het Oude Westen, enz.).

De industrialisatie heeft voorts ook interne gevolgen gehad voor de sociaal-structurele opbouw van de stad. Grünfeld wijst er in dit verband op dat vooral na de industriële revolutie een ruimtelijke segregatie is opgetreden tussen onderscheiden statusgroepen, waarbij de scheidslijnen tussen deze statusgroepen op andere criteria berusten en waarbij de oude dwarsverbanden tussen groeperingen onderling (gilden, handelslieden en hun bedienden) zijn komen te vervallen.

*In de 20e eeuw* wordt de periode van industrialisatie gevolgd door een snelle ontwikkeling van welvaart, wetenschap, techniek en emancipatorische bewegingen. Hierdoor wordt de basis gelegd voor de *huidige verzorgingsstaat*.

Mechanisatie en automatisering gaan zware en routinematige arbeid overnemen; scheppen nieuwe functies en maken ruimte voor de ontwikkeling van de dienstensector tot een van de voornaamste bronnen van werkgelegenheid. De bevolking krijgt de beschikking over een veel grotere hoeveelheid vrije tijd. Nieuwe energiebronnen en communicatiemiddelen scheppen de voorwaarden voor een verdere deconcentratie van nederzettingen. Uiteindelijk mondt dit proces uit in het losser worden van ruimtelijke structuren; de stad en het dorp zijn niet langer meer scherp van elkaar gescheiden en van het open, landelijk gebied. Door de enorm toegenomen uitwisseling van mensen, goederen en informatie tussen ruimtelijk gescheiden bestemmingen ontstaat er een verweving op regionaal, nationaal en zelfs mondiaal niveau. De stad en het dorp als min of meer gesloten samenlevingsvorm houden op te bestaan (Grünfeld, Pouwels, 1984, p. 12). Door de opkomst van de verzorgingsstaat zijn de steden voor hun voortbestaan steeds afhankelijker geworden van allerlei regelgeving, planningssystemen en financieringsmechanismen van de rijksoverheid, waardoor hun bestuurlijke autonomie sterk is aangetast.

Sinds kort lijkt zich als gevolg van technologische ontwikkelingen een nieuw type stad aan te dienen, dat we de *post-industriële stad* zouden kunnen noemen (Nelissen, 1985). De opkomst van deze post-industriële stad zou belangrijke gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van het sociaal-ruimtelijk systeem, waarbij vooral gedacht kan worden aan het op gang komen van een proces van re-urbanisatie, of met andere woorden een terug naar de stad van bepaalde bevolkingsgroepen (proces van 'gentrification'). Het moet niet uitgesloten worden geacht dat de post-industriële stad het sociaal-ecologisch omgekeerde patroon zal vertonen van wat Burgess destijds in zijn concentrische zonetheorie karakteristiek voor de industriële stad vond; met andere woorden een concentrische zonering van maatschappelijke klasse, waarbij de toplagen het dichtst bij het centrum wonen en de onderlagen met de uitgeleefde rand genoegen moeten nemen.

De opkomst van de post-industriële stad heeft niet alleen gevolgen voor de ontwikkeling van een waarschijnlijk compactere stadsvorm, maar tevens voor de demografische, sociale en economische ontwikkeling van de stad. De toenemende vergrijzing van de bevolking zal bijvoorbeeld leiden tot toename van het aantal



ouderen in de stad, die in sterke mate het stedelijk leven zullen gaan bepalen. Als gevolg van het dalende geboortecijfer zal bovendien eerder sprake zijn van een daling, dan van een groei van de stedelijke bevolking. De toenemende differentiatie in samenlevingsvormen kan bijvoorbeeld gevolgen hebben voor de woonvormen, terwijl ook de betekenis van arbeid, infrastructuur en voorzieningenaanbod als gevolg van de opkomst van de post-industriële stad belangrijke wijzigingen kunnen ondergaan.

De post-industriële stad zal zich meer dan voorheen laten omschrijven als een gecompliceerd netwerk van relaties, dat soms lokale of regionale verdichtingen kent, soms echter geen ruimtelijke herkenbaarheid meer zal bezitten. Friedman en Miller achten het begrip 'stad' in dit verband zelfs overleefd en stellen daarvoor een ander begrip in de plaats, namelijk 'urban field' (Grünfeld, Pouwels, 1984, p. 15).

Dit betekent dat de post-industriële stad veeleer lijkt uit te groeien tot een '*interactieve stad*', die zowel het resultaat is van mechanismen van competitie als van mechanismen van afhankelijkheid en die zowel open staat voor sociale en economische bewegingen in de samenleving als voor sturing en interventie van de kant van de overheid.

## **2.2. De post-industriële stad: een strijdende stad**

Wat het ware gezicht zal zijn van de post-industriële stad valt op dit moment moeilijk uit te maken. Voorzover de opkomst van de post-industriële stad gepaard gaat met een verdere afbouw van de verzorgingsstaat valt te verwachten dat de post-industriële stad vooral een strijdende stad zal worden en dat de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden zullen leiden tot nieuwe tegenstrijdigheden tussen de stadsburgers. In zijn studie 'The city and the grassroots' duidt Manuel Castells hierop, wanneer hij wijst op een wijziging in stedelijke zingeving, die sterk is gekoppeld aan de economische machtspositie, die de verschillende partijen (bewoners, investeerders, bouwers, overheid) innemen (Castells, 1983). Voor het stedelijk bestuur zou hier dan ook de uitdaging liggen om de stedelijke zingeving opnieuw te formuleren door middel van nieuwe stadsplanningsidealen en concepties. Het welslagen daarvan lijkt echter vooral afhankelijk te zijn van de bestuurlijk-politieke (lees: machts)positie van het stadsbestuur. Castells is hier zodanig pessimistisch over, dat hij spreekt over de crisis van de stad. In zijn boek 'La question urbaine' beschouwt Castells deze crisis van de stad vooral ook als een crisis van de staat (Castells, 1979). In de opvatting van Castells is de overheid (staat) als gevolg van de huidige negatieve conjuncturele ontwikkelingen steeds minder in staat om oplossingen te verschaffen voor de tegenspraken die zich momenteel binnen de steden voordoen, zowel op het terrein van de produktie, verdeling en beheer van collectieve consumptiemiddelen voor de burgers, als op het terrein van de verdeling en organisatie van stedelijke ruimten.

De huidige ontwikkelingen tonen volgens deze auteur aan dat de eisen en aanspraken van de stadsbewoners op collectieve consumptiemiddelen (zoals bijvoorbeeld woningen, onderwijs, materiële goederen en dergelijke) steeds vaker in conflict raken met het kapitalistische karakter van productie en beheer over de produktiemiddelen. Slechts met behulp van publieke financiering is het de staat mogelijk om deze conflicten te reguleren en te beheersen. De stedelijke crisis wordt nu vooral veroorzaakt door het feit dat het door de huidige conjuncturele ontwikkeling weer noodzakelijk is geworden dat de staat prioriteit geeft aan aan de doelstellingen van de kapitaalaccumulatie.

Sinds kort wordt dan ook weer voor het eerst sinds de tweede wereldoorlog opnieuw door de overheid vertrouwen gesteld in de werking van het marktmechanisme, en zien we dat de staat terugtreedt als regulator van maatschappelijke conflicten.

Het belangrijkste effect van het terugtreden van de overheid is volgens Castells dat het ingrijpen van de staat in het stedelijk domein (door middel van subsidies, regelgeving en dergelijke), dat aanvankelijk een regulerende factor beoogde te zijn, thans een nieuwe bron van conflicten dreigt te worden, waardoor uiteindelijk de stedelijke crisis slechts wordt versterkt in plaats van gereduceerd. Castells meent dat het terugtreden van de staat gepaard zal gaan met grote maatschappelijke spanningen. Hij wijst bijvoorbeeld in dit verband op de situatie in de Verenigde Staten, waar het proces van terugtreden van de staat ernstige gevolgen heeft gehad voor het functioneren van de stadsbesturen.

De kern van de crisis van de stad is in feite dan ook dat zij wordt gekenmerkt door de ondermijning van de interventiemechanismen van het staatsapparaat. De verscherping van de tegenstellingen die zich met betrekking tot de steden hebben voorgedaan zou inmiddels alle lagen van de bevolking hebben bereikt. Met het oog op de beheersing van dergelijke tegenstellingen signaleert Castells een afwisselend hanteren van een combinatie van economische en politieke beheersingsmechanismen van de zijde van het kapitaal en de overheid. Deze mechanismen varieerden in de afgelopen decennia van (economische) regulering door middel van (politieke) integratie, via (economische) heerschappij door middel van onderdrukking naar heerschappij via (politieke) integratie. Vooral deze derde variant, heerschappij gekoppeld aan integratiepolitiek heeft ertoe geleid dat de staat verantwoordelijk moet worden geacht voor de huidige crisis van de stadspolitiek. Gelijktijdig vindt momenteel immers een overheidsterugtrekken met betrekking tot de verschaffing van consumptiemiddelen plaats, waarbij toch wordt gestreefd naar het herstellen van maatschappelijke integratie van de zijde van de overheid.

Om uit de hierdoor ontstane crisis te geraken is volgens Castells een verandering van de bewustwording van de massa nodig; vooral de rol van de middenklasse kan hierbij een belangrijke betekenis hebben.

Het succes van de bestrijding van de crisis hangt af van de mobilisering en strijd van deze middenklasse, loonafhankelijk, maar zelf niet behorend tot de arbeidersklasse.

Castells beschouwt de mobilisering van deze categorie als een uitdaging van een 'linkse' strijd tegen de staat. Uiteindelijk gaat het bij Castells om een strijd tegen de heersende klasse, wier ideologie de maatschappelijke problemen slechts als stedelijke en ruimtelijke problemen wenst te definiëren in plaats van als politieke en klasseproblemen.

De crisis van het ingrijpen van de staat is in wezen de crisis van de reproductie van de arbeidskracht (Castells, 1976).

De opvatting van Castells is dat in onze westerse ontwikkeling sterk de nadruk is gelegd op economische groei, voortkomend uit voortgaande rationalisering van de productieverhoudingen, als voorwaarde voor onze welvaart. In deze opvatting wordt het streven naar gelijkheid vooral opgevat als een verdelingsvraagstuk, terwijl ook doelstellingen die samenhangen met andere waarden in de eerste plaats worden geformuleerd binnen de logica van de sterk deterministische ontwikkelingsmodellen van zowel liberale, marxistische als socialistische signatuur.

Het economische en politieke determinisme dat Castells aan zijn theorie over de crisis van de stad ten grondslag legt wordt door ons echter bestreden. In plaats van deze deterministische opstelling, waarbij de politiek als het ware wordt bepaald door de economische verhoudingen in de samenleving wordt in deze studie juist de nadruk gelegd op *beïnvloedingsmogelijkheden van de richting van maatschappelijke ontwikkelingen* en op de rol van wisselvalligheden in het maatschappelijk leven.

De politieke bewegingen zelf zullen duidelijk moeten maken wat buiten de conjunctuur om hun strevingen zijn op langere termijn. Wanneer dit gebeurt en wij zijn het met Castells eens dat de nieuwe middenklasse hierin een leidende rol zou kunnen vervullen, dan liggen er verschillende mogelijkheden voor de stad. Sociale bewegingen zouden ook de productie van de samenleving tegenover de reproductieve krachten in de economie kunnen representeren. De cultuur zou bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkelingen kunnen veranderen op grond van een besef van de rol van de historiciteit. Op welke wijzen en met welke keuzemogelijkheden vormt ons inziens voorwerp van wetenschappelijk onderzoek en organisatorische verandering met betrekking tot de stedelijke structuur.

### 2.3. Suburbanisatieprocessen

Met het oog op de ontwikkeling van het stedelijk netwerk is voorts van belang om op te merken dat de steden in ons land reeds vanaf 1960 worden geconfronteerd met een voortdurende afnemende van het stedelijk draagvlak door met name processen van ontteding en competitie vanuit de randgemeenten. Een stad als Den Haag had bijvoorbeeld in 1959 nog 607.000 inwoners. Dit aantal is in 1986 als gevolg van vooral het vertrek van gezinnen met kinderen gedaald tot 444.000 inwoners. In 1960 woonden er gemiddeld 3,4 personen per woning in Den Haag, in 1970 gemiddeld 3 en in 1986 is het gemiddelde gedaald tot 2,3 personen.

Ruim tweederde van de Haagse huishoudens bestaat voorts uit één- of tweepersoons-huishoudens. De gemeente Den Haag verwacht zelf dat het totaal aantal inwoners ook in de komende jaren nog verder zal dalen, aangezien de woningproductie achter zal blijven bij de groei van het aantal kleine huishoudens en de teruglopende woningbezetting (gemeente Den Haag, 1986).

Bevolkingsverlies blijkt voor de steden grote negatieve effecten tot gevolg te hebben, zoals bijvoorbeeld sluiting van wijk- en buurtwinkels, scholen en andere voorzieningen, of het steeds eenzijdiger worden van de bevolkingssamenstelling. Op den duur zou het structureel wegvallen van het draagvlak zelfs het einde kunnen betekenen van de voor steden belangrijke processen van differentiatie en specialisatie van centrumvoorzieningen, waardoor een belangrijk deel van de 'meerwaarde' van de stadscentra verloren zou gaan.

Uit de onderstaande tabel blijkt dat dit bevolkingsverlies van de grote steden blijkbaar vooral is teweeggebracht door de suburbanisatieprocessen die na 1960 zijn opgetreden (zie tabel).

*Tabel 1 — Verdeling van de bevolking over de gemeenten naar urbanisatiegraad in de periode 1947-1985 (in %)*

type gemeente	jaar					
	1947	1956	1960	1971	1980	1985
plattelandsgemeenten	29,8	24,7	21,8	11,1	11,6	11,5
verstedelijkt platteland	11,2	15,3	15,6	20,8	22,2	22,9
specifieke forensengemeenten	5,0	5,3	7,1	13,2	14,1	14,5
stedelijke gemeenten	54,0	54,7	55,5	54,9	52,1	51,1
(w.v. steden > 100.000 inw )				(28,7)	(25,3)	(24,3)
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: CBS, Typologie gemeenten naar urbanisatiegraad op 28-2-1971, 1985, p. 13, en CBS, Statistisch Zakboek.

De tabel laat zien dat dit suburbanisatieproces in de afgelopen jaren onverminderd is voortgegaan. Het aandeel van de stedelijke gemeenten in de bevolkingsontwikkeling blijkt sinds 1960 geleidelijk aan te zijn afgenomen. Uit de tabel valt af te lezen dat dit vooral wordt veroorzaakt door de achteruitgang van het aandeel van de bevolking in de grote steden zelf. Tegenover de daling van het aandeel van de grote steden staat echter een verdrievoudiging van het aandeel van de forensengemeenten tussen 1947 en 1985. Hierbij gaat het dan met name om suburbane gemeenten, waar mensen om woon(omgevings)motieven zijn gaan wonen. De explosie in de groei van deze

gemeenten vond vooral plaats tussen 1960 en 1971 (van 7,1% naar 13,2%). De grote steden blijken niet alleen in kwantitatieve zin inwoners aan forensengemeenten te hebben verloren, maar ook in kwalitatieve zin. Het zijn met name (jonge) gezinnen, de dragers van het natuurlijk groeipotentieel, die zij aan de forensengemeenten zijn kwijtgeraakt (Gans, 1987, p. 3).

Van der Knaap en Sleegers hebben aangetoond dat het vooral de stadsgewestgemeenten zijn geweest die hebben geprofiteerd van de suburbanisatieprocessen vanuit de steden (Van der Knaap, 1981, p. 5). Maatschappelijk gezien maken de steden deel uit van grotere verbanden: stadsgewesten, die als regionale arbeidsmarkt of als een of meer regionale woningmarkten functioneren. In ons land kunnen in totaal 16 van dergelijke stadsgewesten worden onderscheiden. Kenmerken van deze zogenaamde 'daily urban systems' zijn, dat zij minimaal 200.000 inwoners tellen en dat minstens 70% van het woon/werkverkeer er binnen plaatsvindt. Een stadsgewest bestaat uit een aantal centrale kernen (type A-gemeenten) waar de werkgelegenheid geconcentreerd is, randgemeenten, dat wil zeggen gemeenten met sterke verbindingen met die centrale kernen (type B-gemeenten) en gemeenten die relaties hebben met meerdere A- en B-gemeenten (C-gemeenten).

Van der Knaap en Sleegers concluderen op grond van een analyse van de bevolkingsgroei en de componenten ervan op het niveau van de drie onderscheiden typen van gemeenten en op dat van vier clusters van stadsgewesten (zgn. stadsgewestelijke gebieden) in de periode 1950-1978, dat in de onderzochte periode sprake is van een sterkere toeneming van de verhuisbewegingen dan te verwachten viel op basis van de bevolkingsgroei. Deze toeneming had vooral betrekking op migratiestromen tussen centrale gemeenten (type A) en bijbehorende randgemeenten (type B). Dit suburbanisatieproces voltrok zich het eerst in de Randstad (stadsgewesten Amsterdam, Utrecht, Den Haag-Leiden, Rotterdam-Dordrecht) en in de zogenaamde 'Periferie Zuid' (stadsgewesten Eindhoven, Venlo en Maastricht), daarna in de zogenaamde 'overgangszône' (stadsgewesten Deventer, Arnhem, Nijmegen, Breda-Tilburg en 's-Hertogenbosch) en tenslotte in de zogenaamde 'Periferie Noord' (stadsgewesten Groningen-Assen, Leeuwarden, Hengelo en Zwolle-Meppel). De intensiteit in de ontwikkeling was het sterkst in de Randstad en Periferie Zuid en het zwakst in de Periferie Noord. Met name in de Randstad en Periferie Zuid voltrekt de suburbanisatie zich het eerst in de randgemeenten (B-gemeenten) en waaiert vervolgens uit naar de C-gemeenten (Van der Knaap, Sleegers en Van Engen (1983, p. 70/71).

Vooralsnog ziet het er nog niet naar uit dat aan de bovengenoemde suburbanisatietendensen spoedig een halt zal kunnen worden toegevoegd, laat staan dat steden spoedig in staat zouden zijn om hun verloren terrein op deze randgemeenten terug te winnen. Gans merkt op dat voorzover er al sprake is van een compacte-stad ontwikkeling, dat wil zeggen van een ontwikkeling van een verstedelijkingsconcept

waarin de groei van de woonruimte zoveel mogelijk in de stedelijke agglomeratie en dan met name binnen de centrale stad wordt geconcentreerd, deze dan toch voornamelijk is beperkt tot de vier grote steden (Gans, 1987, p. 58). In de ontwikkeling van de compacte-stadfilosofie moeten we volgens deze auteur eerder een grootstedelijk alternatief zien voor het groeikernenbeleid (of met andere woorden een anti-groeikernenconcept) dan een geslaagde poging om suburbanisatie tegen te gaan.

Het effectief tegengaan van de gesignaleerde suburbanisatietendensen vereist dat door de stadsbesturen veel beter wordt ingespeeld op de motieven die aan de keuze van de bevolking voor bepaalde woonmilieus ten grondslag hebben gelegen. Wat dit punt betreft blijkt dat er in het afgelopen decennium weinig is veranderd in de woonvoorkeuren van bewoners. Onderzoek naar de motieven om de grote stad te verlaten toont aan dat deze motieven nog steeds vooral gezocht moeten worden in redenen die verband houden met de woning, de woonomgeving of de stedelijke woonbeleving (R.P.D., 1986). Het zal daarom dan ook voornamelijk van het succes van de grote steden afhangen om een op zeer uiteenlopende behoeften afgestemd woning- en woonomgevingsaanbod tot stand te brengen, of men op termijn de bevolkingsgroei kan vasthouden en of men degenen terug kan krijgen die de stad in het verleden verlaten hebben.

Ons inziens is daarbij tevens van belang welk type beleid de suburbane gemeenten in de toekomst weten te ontwikkelen; in hoeverre moeten zij in staat worden geacht om hun effectieve groeipotentieel vast te houden of zullen zij dit potentieel verliezen aan nieuwe suburbane gemeenten of aan de grote steden? Deze ontwikkeling van het stedelijk draagvlak vertoont met andere woorden sterke competitieve trekken tussen centrum- en randgemeenten en randgemeenten onderling. Vooral van de bestuurskracht van de centrumgemeenten zal het nodige worden gevraagd om deze competitie in de toekomst adequaat het hoofd te bieden.

Wellicht dat de opstelling van nieuwe stedelijke concepten, gericht op de komst van de post-industriële stad, een hulpmiddel kan zijn om de bestuurskracht te bevorderen. Een *attractieve stedelijke visie* lijkt op dit moment meer dan ooit gewenst voor het behoud van de stedelijke structuur in de jaren negentig.

## 2.4. Stadsvernieuwing

Binnen de steden zelf is de belangstelling voor de ontwikkeling van het stedelijke netwerk op het meso-niveau vooral ontstaan door de ervaringen van de stadsbestuurders met stadsvernieuwingprocessen. *Stadsvernieuwingprocessen kunnen worden gezien als complexe interactieprocessen.* Bij de organisatie van dergelijke processen moet rekening worden gehouden met de specifieke eigenschappen van zulke processen: er is geen centraal commando, er zijn verschillende niveaus van actoren en

dus verschillende tonelen waarop het stadsvernieuwingsproces zich kan afspelen (Apotheker, 1978, p. 33). Tussen actoren kunnen processen ontstaan van coalitievorming, wederzijdse beïnvloeding, verwerving van steun en dergelijke. Deze interacties zijn belangrijk omdat ze wel of niet kunnen leiden tot een min of meer gemeenschappelijk beleid van diverse actoren waarbij verschillende belangen op elkaar zijn afgestemd: een belangrijke voorwaarde voor een soepel verlopend stadsvernieuwingsproces. Belangrijk hierbij zijn de mogelijkheden die bepaalde actoren (wel en andere niet) hebben; de gemeente beschikt bijvoorbeeld over juridische middelen die zij kan inzetten in het stadsvernieuwingsproces; eigenaren zijn gebonden aan randvoorwaarden voor het meedoen aan het spel bijvoorbeeld in de vorm van rentabiliteitseisen ten aanzien van de door hen te investeren bedragen bij rehabilitatie. Voor een analyse van stadsvernieuwingsprocessen is het inzicht in deze middelen en mogelijkheden en het gebruik ervan van groot belang.

In de jaren zestig hebben de eerste systematische stadsvernieuwingsplannen die tot stand komen hoofdzakelijk een economische betekenis voor de steden. Het doel van deze plannen is er meestal op gericht om de binnensteden, die ten gevolge van maatschappelijke ontwikkelingen beknelde zijn geraakt, weer de mogelijkheid te bieden om als centrum van de stad te kunnen functioneren. De stadsvernieuwingsplannen in deze periode kunnen we eigenlijk beschouwen als verkeersplannen voor de binnenstad, met name gericht op een betere bereikbaarheid vanuit de overige delen van de stad. Het voordeel van dergelijke plannen is geweest dat ze een totaal kader voor de gehele binnenstad presenteren; met name de aanwezigheid van een dergelijk integraal plan vormde een belangrijk hulpmiddel voor het beleid, dat door de betrokken beleidsinstanties dan ook zorgvuldig werd bewaakt. Eind jaren zestig zien we in de buurten echter de eerste protesten opkomen tegen de grootscheepse sanering- en kaalslag, die als gevolg van deze omvattende planaanpak in de centrumgebieden van de steden dreigde te ontstaan. Bewoners gaan zich massaal keren tegen de plannen en eisen wederopbouw in plaats van kaalslag van de oude wijken. Hoewel er meerdere factoren in het spel zijn hebben deze activiteiten van de buurten tot gevolg dat vanaf het midden van de jaren '70 in de meeste steden plannen worden opgesteld en uitgevoerd, gericht op verbetering van de woonomstandigheden van de bevolking. Onder leiding van inspirerende wethouders (zoals v/d Ploeg en Schaefer) zijn duizenden nieuwe woningwetwoningen gebouwd en bestaande woningen verbeterd. In de buurten zijn daarnaast nieuwe scholen gebouwd, winkels vernieuwd of oude bedrijfsruimtes opgeknapt.

In de jaren '80 is stadsvernieuwing verder uitgegroeid tot een belangrijk instrument voor *herinrichting* en *herstedelijking van de stad in haar totaliteit*. Het belang van stadsvernieuwing reikt thans veel verder dan het verbeteren van de woonomstandigheden van de lokale bevolking, maar wordt nu ook gericht op economische potenties en ontwikkelingskansen van de stad. Het wordt thans voor het behoud van de vitaliteit van de stad van strategisch belang geacht dat *stadsvernieuwing* zich profileert

als *aanjager van juist de economische ontwikkeling van de stad*. De opvatting wint terrein, dat wanneer stadsvernieuwing een bijdrage wil leveren aan de herstedelijking van de stad vooral de relatie tussen gemeentelijke overheid en bedrijfsleven aan belang zal moeten winnen. Hierbij is doorslaggevend de wil te komen tot samenwerking tussen overheid, bewoners en bedrijfsleven op basis van een gemeenschappelijke doelstelling ten aanzien van de stedelijke ontwikkeling. Hetzelfde elan dat de stadsvernieuwing in de jaren '70 uit het slop heeft gehaald en dat heeft geleid tot nieuwe samenwerkingsvormen tussen overheid en bewonersorganisaties onder erkenning en waardering van elkaars belangen en meningen zou nu in de jaren '90 moeten worden ingezet voor de economische vernieuwing van de stad. Wat hierbij precies de rol van de stedelijke overheid zal worden is vooralsnog onduidelijk. Wellicht heeft burgemeester Peper van Rotterdam het gelijk aan zijn kant als hij voor het stadsbestuur vooral een initiërende, coördinerende en stimulerende rol ziet weggelegd, waarbij hij een rol van de stedelijke overheid als 'ondernemer' niet uit de weg wil gaan (Peper, 1983).

De theorievorming met betrekking tot stadsvernieuwing heeft zich vooral ontwikkeld door het eerder genoemde onderzoeksproject 'Proeftuinen rehabilitatie' dat vanaf medio jaren '70 tot begin jaren '80 in opdracht van de ministeries van VROM en WVC werd uitgevoerd. Door deze ministeries werden zes gebieden waar de zogenaamde rehabilitatieregeling werd toegepast als onderzoeksgebied gekozen. In deze rehabilitatiegebieden vond verbetering plaats van woningen, woonomgeving en voorzieningsniveau, evenals vervangende nieuwbouw. De gebieden behoorden tot de eerste als zodanig aangewezen gebieden. In deze proeftuinen moest ervaring met rehabilitatie worden opgedaan. In het onderzoek werd behalve het in kaart brengen van het verloop van het stadsvernieuwingsproces tevens aandacht besteed aan een analyse van factoren die tot knelpunten leiden. Het onderzoek diende mede hierdoor de werking van bestaande rijksregelingen te evalueren. De uitvoering van het onderzoek was in handen gelegd van zes (semi) universitaire instituten.

De themagroep Bouwen en Wonen van het ITS heeft zich in het kader van dit proeftuinenonderzoek bezig gehouden met het rehabilitatieproces in het Noordenbergkwartier te Deventer; een onderdeel van het centrumgebied van Deventer, gelegen in de oude middeleeuwse stad. Het rehabilitatieproces werd hier gedurende 3 jaar op de voet gevolgd (Pouwels, van Raay, Kropman, 1978). Het Noordenbergkwartier vormde een opmerkelijk case, omdat hier sprake was van zeer actieve buurtorganisatie, die in staat bleek tot zelfstandige planontwikkeling te komen op basis van een stelsel van (gescheiden) gestructureerd overleg met de gemeente. Deze verzelfstandiging van de buurtorganisatie als betrokken partij is in het proces van stadsvernieuwing van doorslaggevende betekenis geweest.

Uit het ITS-onderzoek bleek dat het al dan niet betrekken van de buurt bij de stadsvernieuwing een zeer belangrijke strategische variabele is, die kan leiden tot een



fundamentele wijziging in de aanpak van de gemeente. Na het ontstaan van een buurtvertegenwoordiging bleek de rol van de gemeente als het ware 180 graden te zijn omgedraaid in het Noordenbergkwartier. Was in de eerste fase de aandacht van de gemeente vooral gericht op de rijksoverheid, waarbij het verkrijgen van financiële steun (toepassing van rijksregelingen) centraal stond en waarbij een grote afhankelijkheid van de gemeente werd geconstateerd; in de tweede fase kwamen, doordat de aandacht veel meer was gericht op de buurt, andere problemen voor de gemeente in het vizier, zoals het bouwen voor de buurt, de regeling van de samenspraak, het faseren van het overleg etc. Er ontstond feitelijk meer ruimte om eerst doelstellingen voor de wijk te formuleren, terwijl daarnaast ook een adequate organisatie en planning van de besluitvorming een centraler probleem voor de gemeente werd dan in de eerste fase. Opmerkelijk is voorts dat de dominante rol van de rijksoverheid na het openbreken van het stadsvernieuingsproces enigszins is teruggedrongen. Dit laatste zou kunnen betekenen dat bij afwezigheid van een bewonersorganisatie, die als een soort 'waakhond' kan optreden ten aanzien van het procesverloop, de gemeente blijkbaar onvoldoende tegenspel kan leveren aan de hogere overheden en daardoor (te) gemakkelijk een prooi dreigt te worden van eisen en voorwaarden die vanuit dit niveau worden geformuleerd.

Onze conclusie naar aanleiding van Deventer was dat een betere organisatie van het stadsvernieuingsproces op het lokale niveau, vooral gericht op de vergroting van de toegankelijkheid en openheid van het besluitvormingsproces, vooral tijdens de beginfase van het proces wanneer de plannen worden voorbereid, functioneel voor het positief verloop van het proces is. Een te sterke nadruk op toepassing van starre (subsidie-)regels, formele procedures en een strenge taakverdeling tussen rijk en gemeente leidt tot een te geringe creativiteit met name van de kant van de gemeente en de bevolking, waardoor het lokale niveau onvoldoende in staat is om aan de problemen/eisen waarmee het wordt geconfronteerd tegemoet te komen. Uit het proeftuinenonderzoek kwam voorts duidelijk naar voren dat het voor het opheffen van knelpunten van groot belang is dat de gemeentelijke overheid op het terrein van de stadsvernieuwing een grotere handelingsvrijheid krijgt, waardoor ze beter in staat is om het vernieuwingsproces lokaal te sturen en een meer geïntegreerd beleid te voeren. De resultaten van het proeftuinenonderzoek hebben onder andere aangetoond dat dit niet goed mogelijk is zonder duidelijkheid van het rijk en zonder overdracht van bevoegdheden en middelen naar het lokale bestuur (Pouwels, 1979, pag. 270).

Eerst vrij recent is de belangstelling gegroeid voor een meer politiek-economisch georiënteerde aanpak van stadsvernieuwing. Zo bleek uit een vergelijking tussen het bouwen voor de buurt en een meer markt-gerichte aanpak dat beide aanpakken voldeden aan de wensen van verschillende groepen van bewoners (Pouwels, in: Bouw, 1983, pag. 36). De effectiviteit van de buurtaanpak scoort weliswaar hoger vanuit het gezichtspunt van het (her)huisvesten van de oorspronkelijke en vaak

economisch zwakkere bewoners van de binnenstad, hetgeen als een belangrijke verdienste van deze (beschermende) benadering mag worden beschouwd. De marktaanpak scoort daarentegen hoger, wat betreft het gebruik van het stedelijk voorzieningenpakket door de nieuwe stadsbewoners.

De belangstelling voor de markt als coördinatiemechanisme en als onderdeel van organisatievorming lijkt zich momenteel sterk te ontwikkelen, waarbij vooral het antwoord op de vraag naar de integratie tussen het bouwen voor de markt en de meer beschermende buurtaanpak, aan de stadsvernieuwing nieuwe impulsen zou kunnen geven voor de toekomst.

## **2.5. Tekort aan bestuurskracht van de stad: stedelijk beheer?**

We hebben in dit hoofdstuk gezien dat de stad in het verleden voortdurend voorwerp is geweest van maatschappelijke veranderingen. De belangenstrijd heeft ertoe geleid dat de stad zich heeft ontwikkeld van een min of meer gesloten ruimtelijk systeem tot een open netwerk van betrekkingen. Als gevolg van technologische veranderingen dient zich thans de post-industriële stad aan; de post-industriële stad zal waarschijnlijk een 'interactieve' stad zijn of anders gezegd een maatschappelijke orde die wordt gereguleerd door principes van competitie en afhankelijkheid. In de tachtiger jaren heeft de stadsvernieuwing zich ontwikkeld tot een belangrijk beleidsinstrument voor de herinrichting en vernieuwing van de stedelijke structuur.

Uit de analyse van stadsvernieuwingsprocessen is vooral de coördineerbaarheid en beheersbaarheid van doeleinden en middelen van betrokkenen een wezenlijk probleem gebleken, waarbij speciaal de belangen van de buurt en de hogere overheid uiteen kunnen lopen. Organisatievorming kan hierbij een belangrijk instrument vormen; organisatievorming wordt echter sterk beïnvloed door sociaal-economische en bestuurlijke condities. Beïnvloedings- en machtvormingsprocessen (opbouwprocessen genoemd) wisselen elkaar af met meer economisch gerichte ruilprocessen (bouwen voor de buurt bouwen voor de markt).

Stadsvernieuwing doet vooral een beroep op het bestuurlijk en organisatorisch vermogen van het stadsbestuur om dergelijke processen in goede banen te leiden. Beschikken de stadsbesturen over voldoende bestuurskracht om aan dergelijke ingewikkelde processen leiding te geven? Stadsbestuurders zoals van Thijn, Peper etc. doen regelmatig in het openbaar uitslatingen, waaruit we zouden kunnen opmaken dat deze bestuurskracht thans onvoldoende aanwezig is. Vooral de verhouding tussen centrale overheid en de (grote) steden zou op veel terreinen niet doelmatig functioneren. Steden zouden onnodig in hun taakuitoefening worden belemmerd door de centrale overheid, terwijl eveneens meer bevoegdheden en middelen voor de grote gemeenten met hun omvangrijke ambtelijke diensten noodzakelijk worden geacht. Volgens deze stadsbestuurders wordt de bestuurlijke vernieuwing in ons land veel te weinig creatief aangepakt en ook te weinig fundamenteel. In plaats van in de

machtsverhoudingen en invloedsverdeling binnen het bestuurlijk systeem zelf, dient het uitgangspunt juist gelegen te zijn in het doelmatig en snel oplossen van de problemen van de samenleving. In de ogen van bestuurders van grote steden is vergroting van de bestuurskracht van de stad op korte termijn dan ook een absolute voorwaarde voor het overleven van de stad.

In het volgende hoofdstuk zullen we aangeven wat het antwoord is van het politiek-bestuurlijk systeem op deze wensen van de stadsbestuurders, door in te gaan op een aantal ontwikkelingstendensen in de verhouding tussen lokale en centrale overheid en de gevolgen hiervan voor het bestuurlijk management van de stad.

### **3.1. Ontwikkelingstendensen in de verhouding tussen lokale en centrale overheid**

Zoals wij in het inleidende hoofdstuk reeds hebben aangegeven doelen we met het begrip politiek-bestuurlijke ontwikkelingen vooral op de politiek-bestuurlijke condities waarbinnen steden moeten functioneren, zoals decentralisatie van bestuur, de financiële verhouding tussen stad en staat etc. De bestuurlijke situatie van de (grote) steden is eerst vrij recent politiek en wetenschappelijk in de belangstelling komen te staan. Vooral het advies van de werkgroep grote steden, dat in 1982 verscheen onder de titel: 'Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeit', blijkt een belangrijke impuls te zijn geweest om in meer samenhangende natuurlijke zin over de grote-stedenproblematiek na te denken (Werkgroep grote steden, 1982). Deze werkgroep had als opdracht van de regering de vraag meegekregen 'hoe op korte termijn de bestuurskracht en de beleidsvrijheid van het lokaal bestuur vergroot kan worden'. De vraag aan de werkgroep spitste zich daarbij nader toe op het aandragen van oplossingen voor knelpunten in de relatie tussen grote gemeenten en het rijk. Bij de opdrachtverstrekking was de veronderstelling van de regering, dat vooral de bestuurlijk-organisatorische maatregelen een belangrijk onderdeel (kunnen) vormen van de oplossing van de grootstedelijke problematiek. Deze centrale veronderstelling was mede ingegeven door eerdere studies, zoals bijvoorbeeld die van de Commissie Herstructurering Rijksdienst (Commissie Vonhoff), waarin werd aangetoond dat ten gevolge van de zogeheten 'verkokering' binnen en tussen de departementen de bestuurskracht en beleidsvrijheid van het lokaal bestuur ernstig wordt belemmerd.

In het rapport 'Schuyt' wordt de gedachte geopperd, dat het vergroten van de beleidsvrijheid van de grote gemeenten een wezenlijke bijdrage zou kunnen leveren aan de aanpak van de problematiek van de steden. Het regeringsstandpunt ten aanzien van het 'Schuyt'-rapport is het slechts ten dele met deze optiek eens. Volgens de regering vormt het vergroten van de beleidsvrijheid van de steden geen doel op zichzelf, maar gaat het vooral om het samenhangend en effectief aanpakken van de problemen van de steden. In de visie van de regering kan decentralisatie van bevoegdheden en derhalve dus vergroting van de beleidsvrijheid weliswaar een juist middel vormen, maar behoeft dit niet de enige mogelijkheid te zijn om de problemen

op te lossen (Nota 'De grote stedenproblematiek' 1982-1983). Hieruit blijkt dat de regering een vooral 'instrumentele' visie bezit op de decentralisatie problematiek.

Verschillen van inzicht ten aanzien van de meest gewenste inrichting en vormgeving van de 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' zijn, met name wat betreft de verhouding tussen de centrale en lokale overheid, in Nederland niet zeldzaam. Vrij algemeen ziet men in de praktijk (voor)oordelen over elkaars functioneren. Indicatief hiervoor is bijvoorbeeld de permanente discussie tussen het belangenbehartigend orgaan van de gemeenten (VNG) en de rijksoverheid over de positie van de gemeenten. Klachten over een te grote centralisering door de rijksoverheid en over gemeenten die 'in de tang' worden genomen zijn niet van de lucht. Hiertegenover staat de mening van de rijksoverheid, waarvan voortdurend klachten over de te geringe doelmatigheid van het lokaal bestuur worden gehoord. Beïnvloeding en excessieve regelgeving aan het adres van de gemeenten wordt hierdoor verklaard en gelegitimeerd. In de praktijk van het besturen blijken beide stellingnames echter nogal eenzijdig te zijn; ze dienen daarom gerelativeerd te worden.

Sinds het ontstaan van de gedecentraliseerde eenheidsstaat is de verhouding tussen rijk en gemeenten nooit geheel vrij van spanningen geweest. Dit wordt mede veroorzaakt doordat deze spanningsverhouding is geïnstitutionaliseerd in de gedecentraliseerde eenheidsstaat en derhalve dus 'ingebakken' in onze staatsopvatting.

Onder het begrip '*gedecentraliseerde eenheidsstaat*' wordt hier verstaan de situatie, waarin de uitvoering van overheidstaken veelal gedecentraliseerd plaatsvindt, maar waarin tevens het gedentraliseerd beleid is onderworpen aan het uiteindelijke toezicht van de centrale overheid (Instituut voor Bestuurswetenschappen, 1975, p. 40). Aan deze conceptie is inherent de spanning tussen uitvoering en controle van beleid.

De decentralisatiegedachte in ons bestuursstelsel laat zich allereerst historisch verklaren, doordat uit de vele kleine zelfstandige rechtsgemeenschappen gedurende de vorige eeuw geleidelijk een eenheidsstaat is ontstaan, die steeds meer macht aan zich trok. Daarnaast worden echter al sinds het begin van deze eeuw voortdurend argumenten genoemd, die de noodzaak van een zo gedecentraliseerd mogelijke bestuursopbouw onderstrepen, zoals bijvoorbeeld het beginsel om elke taak op een zo laag mogelijk bestuursniveau uit te voeren, argumenten voor democratisering en voor verhoging van doelmatigheid en flexibiliteit van het bestuur door toepassing van decentralisatie.

Onder het begrip *decentralisatie* kunnen we in dit verband verstaan het overlaten of toekennen van de bevoegdheid tot regeling en bestuur aan lagere publiekrechtelijke lichamen, waarbij deze de mogelijkheid krijgen een eigen beleid te voeren, en waarbij de controle op de uitoefening van dat beleid in eerste instantie geschiedt door de gekozen vertegenwoordiging van burgerij of belanghebbenden (Instituut voor Bestuurswetenschappen, 1975, p. 40). Een wezenlijk kenmerk van deze definitie is dat de controle op het beleid, zulks in tegenstelling tot bijvoorbeeld het begrip *deconcentratie*, direct door democratisch gekozen vertegenwoordigers geschiedt. Er is

een onderscheid mogelijk tussen territoriale en functionele decentralisatie. Van territoriale decentralisatie is sprake wanneer de spreiding zijn begrenzing vindt in territoriale grenzen en bovendien betrekking heeft op in principe alle aspecten van het bestuur.

*Functionele decentralisatie* is die vorm van decentralisatie, waarbij één bepaalde functie of bestuursfacet in het geding is (bijvoorbeeld toezicht, planning). De pendant van decentralisatie is centralisatie, dat wil zeggen de overgang van de bevoegdheid tot regeling en bestuur van lagere publiek-rechtelijke lichamen naar hogere

In de praktijk van het openbaar bestuur blijkt het aantal taken dat door één bestuurslaag geheel zelfstandig, naar eigen inzicht en verantwoordelijkheid wordt uitgevoerd, de laatste jaren voortdurend af te nemen. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat het bereik van de gemeentelijke autonomie thans sterk is ingeperkt, terwijl de in zogenaamde 'medebewind' uitgevoerde taken steeds toenamen.

Onder *medebewind* wordt hier verstaan dat lagere bestuurseenheden meewerken aan de uitvoering van regelingen van hogere eenheden. Medebewind staat als juridisch begrip tegenover het *autonomiebegrip*, dat wil zeggen de bevoegdheid van de lagere bestuurseenheden tot regeling en bestuur van hun eigen aangelegenheden, althans voorzover zij deze bevoegdheid niet ontleen aan een regeling die hen tot medebewind oproept. Vooral met betrekking tot de autonome bevoegdheden beschikken de lagere eenheden over een duidelijke mogelijkheid tot het nemen van initiatief en eigen verantwoordelijkheid (dat wil zeggen niet afgeleid van een hoger orgaan).

In hoeverre kan er thans nog worden gesproken van een gedecentraliseerde eenheidsstaat in de oorspronkelijke betekenis? Bij nalezing van de literatuur ontstaat de indruk dat de sterke uitbreiding van de overheidstaken, die ten gevolge van de sociaal-economische en politieke ontwikkelingen in ons land heeft plaatsgevonden vooral, wat de lagere overheden (gemeenten en provincies) betreft, in de sfeer van het medebewind heeft wortel geschoten (Instituut voor Bestuurswetenschappen, 1975, pag. 40). Vaak is medebewind bovendien zo in details voorgeschreven, dat ten aanzien van de gemeenten nog maar nauwelijks van 'echte' zelfstandigheid kan worden gesproken. De grens tussen decentralisatie en deconcentratie dreigt door deze ontwikkelingen sterk te vervagen, waardoor de *gemeenten (en provincies) uitvoeringsorganen dreigen te worden van de centrale overheid*. Behalve door ingrepen in de financiële middelen die de gemeenten ter beschikking staan (via bezuinigingen op het gemeentefonds) wordt momenteel ook in de sfeer van de taken- en bevoegdhedenverdeling geprobeerd de gemeenten in te passen in een systeem van een hiërarchisch georganiseerde verantwoordelijkheidsstructuur, die zeer sterk door het rijk wordt gedirigeerd. Enerzijds geschiedt dit door gebruik te maken van centrale sturingsinstrumenten, gepaard gaande met gedecentraliseerde uitvoering van taken. Anderzijds door middel van een intensieve toepassing van planningssystemen op alle niveau's van de overheid, waarbij wordt gestreefd naar een planningshierarchie en naar inpassing van het lagere bestuursniveau in de plannen van het naast hoger liggende niveau.

Ondanks de inmiddels aan de dag getreden ontzuivering, zowel tegenover de toegenomen centralisering van probleemoplossingen als tegenover al te grote euforie met betrekking tot zogenaamde 'geïntegreerde planningssystemen', heeft deze centralisatietendens voor de gemeenten tot een aanmerkelijk verlies aan lokale zelfstandigheid geleid; gemeenten blijken thans in aanzienlijke mate te zijn 'ingebonden' in het totale overheidsgebeuren en worden sterk gestuurd door de centrale overheid.

Terwille van de volledigheid dient bovenstaande conclusie enigszins gedifferentieerd te worden, omdat in de praktijk tegenover tendensen van centrale sturing zeer zeker ook tegenbewegingen vallen te bespeuren. Gemeenten (en steden) laten zich namelijk niet zonder weerstand door de rijksoverheid in een zogenaamd 'Weberiaans' bureaucratiemodel inpassen, maar proberen bij de toepassing van de veelal gestandaardiseerde regelgeving voor zichzelf, als uitvoeringsniveau, speelruimte te bevechten om de regelgeving in concrete situaties te kunnen aanpassen.

Ten gevolge van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die zich op het gemeentelijk niveau voordoen (met betrekking tot huisvesting, werkgelegenheid, minderhedenbeleid enz.) komt bovendien het gemeentelijk (uitvoerings)niveau steeds meer in het centrum van het bestuur te staan. Een en ander wordt nog versterkt door de belangrijke lobby van de gemeenten in de VNG (ook wel 'Nederlands best georganiseerde actiegroep' genoemd).

Het belangrijkste effect van deze ontwikkeling naar toenemende interdependentie binnen het bestuursstelsel wordt versterkt door parallel lopende verschijnselen binnen het bestuur, zoals bijvoorbeeld 'terugtrekken van de wetgever' (dat wil zeggen verschuiving van sturing door middel van wetgeving naar 'executive management'), overgang van een regelgevend bestuur naar een meer prestatiegericht bestuur met toenemende verticale financiële en inhoudelijke coördinatiebehoeften (dus over meer bestuurslagen heen). Daarnaast wordt interdependentie, zoals in de vorige hoofdstukken is gebleken, sterk bevorderd door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, zowel in technologisch als in ruimtelijk opzicht (regiovorming), zodat deze factor voor de stedelijke problematiek van cruciaal belang wordt.

Het probleem dat beslissingen tussen organisaties in steeds sterkere mate de verdeling van bevoegdheden, de financiële middelen, de informatiestromen met betrekking tot bestuurlijke en politieke vraagstukken bepalen en/of (voor)programmeren, terwijl dit steeds minder aan de afzonderlijke bestuursorganen is voorbehouden, is pas kort onder de aandacht van het beleids- en bestuurskundig onderzoek gebracht.

De toegenomen interdependenties tussen de bestuursniveau's hebben vooral in Duitsland al eerder de aandacht getrokken onder meer in de discussies over het thema 'Politikverflechtung' (Scharpf, 1976; Jones, 1980). Het begrip 'Politikverflechtung' duidt op een ontwikkeling in de richting van 'executive sturing' en aanpassing van het bestuursstelsel aan de zich veranderende problemen bij schaarser wordende middelen. Een enigermate vergelijkbare discussie kennen wij in Nederland rond het

begrip 'complementair bestuur' (Rapport van de werkgroep complementair bestuur, 1980), alhoewel deze discussie ons inziens vooral intern-bestuurlijk/organisatorisch is gericht.

In Nederland wordt de interdependentieproblematiek onder andere aangetroffen in case-studies, die op het terrein van de stadsvernieuwing hebben plaatsgevonden in het eerder genoemde 'Proeftuinproject rehabilitatie (onderzoek Proeftuinen rehabilitatie, Haberer, e.a., 1978)'. Een belangrijke ontdekking in deze case-studies vormde de zogenaamde 'blokkade these', waarbij op het terrein van de stadsvernieuwing een blokkade werd geconstateerd tussen het rijks- en gemeentelijk beleid met betrekking tot de stadsvernieuwing. Deze blokkade bestond hieruit, dat bij de huidige vervlechtingsstructuur tussen de overheden het bereiken van een optimale verdeling van de financiële middelen op het terrein van de stadsvernieuwing (een zogenaamd allocatief probleem) op het lokaal niveau door de gemeentelijke overheid (eventueel in samenwerking met de bewoners) wordt gheherdefinieerd als een herverdelingsprobleem (een zogenaamd redistributief vraagstuk). In deze situatie wordt de verdelingssituatie tussen gemeenten en rijk als een zogenaamd 'quasi-nul-som-spel' opgevat, met andere woorden meer voor de een is altijd minder voor de ander.

Zo bleek in de proeftuin 'Noordenbergkwartier' in Deventer bijvoorbeeld dat sprake was van een sterk subsidiegeoriënteerde opstelling van de gemeente in verhouding tot het rijk (of de gedeconcentreerde rijksdienst, H.I.D.). De gevolgen van deze opstelling waren in velerlei opzichten dysfunctioneel voor het stadsvernieuwingsproces, zo bleek uit de centrale conclusies die uit deze case naar voren kwamen. Een citaat uit dit proeftuinenonderzoek kan dienen als illustratie van het voorgaande: 'De huidige praktijk is zo dat in feite de rijksoverheid beslist over het wel of niet doorgaan van concrete stadsvernieuwingsprojecten, die door de gemeente zijn voorbereid, met als gevolg dat de gemeente zich subsidiegeoriënteerd, in plaats van probleemgericht gaat opstellen in de verhouding tot het rijk. Ten gevolge van allerlei voorwaarden en procedures, met name in de financiële sfeer treedt in feite een sterke centralisatie op ten aanzien van het te voeren stadsvernieuwingsbeleid. Deze knelpunten in het onderling functioneren van hogere en lagere overheden leiden bovendien tot een gesloten opstelling van de lokale overheid naar de burgers. De overheid wordt daarmee geblokkeerd ten opzichte van de lokale samenleving en mist hierdoor de impulsen, die nodig zijn voor een juiste belangenafweging op lokaal niveau. Deze knelpunten belemmeren tevens een meer planmatige aanpak van de lokale overheid, omdat in dergelijke afhankelijkheidssituaties ad-hoc beleid en ad-hoc reageren op bewegingen in de lokale samenleving meer voor de hand ligt dan het zoeken naar samenhang daarin.

Het gevolg van dit alles is dat de lokale overheid steeds meer onder druk komt te staan, dit mede door de toenemende betrokkenheid van de burgers en doordat zijzelf steeds minder in staat is om te sturen en richting te geven aan de ontwikkeling van de stad. Frustraties en weerstanden die deze situatie oproepen binnen het gemeentelijk apparaat, dat is belast met de beleidsvoorbereiding, zijn een ander gevolg van deze druk op de lokale overheid' (Proeftuin het Noordenbergkwartier, 1978, p. 95).



Met name in het proeftuinenproject is geprobeerd om de gemeenten uit deze heilloze nul-som patstelling te halen door te kiezen voor een aanpak, die meer aansluit bij het 'leervermogen' van het bestuursstelsel zelf, c.q. het aanpassingsvermogen en de flexibiliteit van de bestuursorganen. Voorgesteld werd om in het vervolg uit te gaan van een meer procesmatige aanpak van de stadsvernieuwing, waarbij een grotere plaats is ingeruimd voor overleg tussen de bestuursniveau's tijdens bepaalde fases van het besluitvormingsproces en voor afspraken die uit dit overleg voortvloeien. De benadering dient met andere woorden te worden gericht op een collectieve verantwoordelijkheid en op werkelijke complementariteit tussen de overheidsniveau's onderling. Daarbij is het ook van belang om de vicieuze cirkels te doorbreken, die ontstaan ten gevolge van overbenadrukking door het rijk van zekerheid vooraf over de gemeentelijke voorstellen en plannen. Met het oog hierop werd voorgesteld in het besluitvormingsproces een duidelijke scheiding aan te brengen tussen besluiten over regels en procedures die bij een concrete case worden toegepast en besluiten over de inhoudelijke materiële planning zelf.

In een dergelijke benadering 'van onder op' is bovendien een belangrijke plaats ingeruimd voor de relatie met de lokale samenleving, door middel van inspraak en openheid, met uitgebreide aandacht voor de behandeling en oplossing van conflicten, die uit de verschillende belangentegenstellingen naar voren kunnen komen.

Deze conclusies uit het Proeftuinenonderzoek laten zien dat er andere mogelijkheden zijn om de interdependentieproblematiek op te lossen dan via de huidige, uitsluitend sectorgerichte en gecentraliseerde aanpak geschiedt.

### **3.2. Toegenomen beleidsmatige betekenis van de (grote) steden**

Behalve vanuit de sociale wetenschappen wordt ook in het regeringsbeleid ten aanzien van de verhouding tussen de centrale en lokale overheid, een duidelijke tendens in de richting van een 'opwaardering' van de politieke en bestuurlijke betekenis van het lokale bestuursniveau, zichtbaar. Dit betreft vooral de positie van de grote steden, waarvoor de regering sinds kort blijkbaar grote aandacht aan de dag legt. De hoofdlijnen van het grote stedenbeleid liggen vervat in het regeringsstandpunt over het eerdergenoemde Schuyt-rapport in de 'nota grote-stedenproblematiek', dat in mei 1983 aan de Tweede Kamer werd aangeboden (Tweede Kamer, Nota, 'De grote stedenproblematiek' 1982). Uit de nota blijkt dat de regering ten aanzien van de grote steden tot een samenhangend beleid wenst te komen (althans op langere termijn). Voor de korte termijn wordt, gezien de complexe en omvattende problematiek waarom het ten aanzien van de grote steden blijkbaar gaat, uitdrukkelijk een gefaseerde aanpak voorgestaan door de regering. Opmerkelijk is dat de regering zelf constateert dat ondanks het feit dat er toch wel enig onderzoek is verricht (onder andere CEBEON, 1981) naar de stedelijke problemen, een duidelijke analyse op dit moment als onderbouwing ontbreekt. Opgemerkt wordt dat vooral de afwezigheid van een inhoudelijke beschrijving van de stedelijke problematiek ertoe

leidt dat het voor het beleid moeilijk is een duidelijke relatie te leggen tussen voorgestelde maatregelen en oplossingen van gesignaleerde problemen. Ofschoon een precieze inhoudelijke omschrijving van de stedelijke problematiek zelf dus blijkt te ontbreken vindt de regering de relatief grote omvang en ontwikkeling van de verschillende problemen, het tegelijkertijd voorkomen van allerlei problemen, de concentratie ervan in bepaalde wijken van de steden en het feit dat er grote groepen mensen zijn die met meerdere problemen worden geconfronteerd, zo ernstig dat bijzondere aandacht voor de grote stedenproblematiek is geboden (Nota 'De grote stedenproblematiek', 1982-1983, pag. 10).

Op welke wijze wil het rijk deze bijzondere aandacht voor de grote steden inhoud en vorm geven? In de eerste plaats wordt voorgesteld te komen tot veranderingen in de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen het rijk en de grote gemeenten. De rijksoverheid stelt zich hierbij op het standpunt dat het allereerst de taak en verantwoordelijkheid van de besturen van de grote gemeenten zelf is om zorg te dragen voor een samenhangende aanpak van de stedelijke problematiek. Dit betekent dus een duidelijke erkenning van de eigen positie van de grote stad. In de opvatting van de regering zal het rijksbeleid vooral voorwaardenscheppend moeten zijn, zodat de steden hun verantwoordelijkheid zelf gestalte kunnen geven.

Een drietal (vooral bestuurlijk gerichte) middelen worden hiertoe genoemd:

- een wezenlijke vergroting van de beleidsvrijheid van de grote gemeenten;
- vergroten van de effectiviteit en doelmatigheid van het rijksbeleid ten aanzien van de gemeenten, door bijvoorbeeld bundeling, aanpassing of versoepeling van rijksregelgeving;
- betere afstemming van rijks- en gemeentelijk beleid met betrekking tot zaken waarvoor een gedeelde verantwoordelijkheid bestaat.

Verwacht kan worden dat het vergroten van de beleidsvrijheid van de grote steden uiteindelijk zal leiden tot een verzwaring van de bestuurlijke verantwoordelijkheid, enerzijds doordat de steden meer taken krijgen te vervullen, die voorheen vanuit 'Den Haag' werden verricht, anderzijds doordat een scherpere profilering van verantwoordelijkheden zal plaatsvinden ten gevolge van de afgenomen rijksbemoeienis.

In concreto betekent dit dat van de grote steden speciaal op het gebied van de eigen organisatie een belangrijke inspanning zal worden gevraagd, teneinde de voordelen van deze grotere beleidsvrijheid te kunnen realiseren en een samenhangend territoriaal beleid te kunnen voeren. Daartoe zal ook behoren dat de steden zich oriënteren op velerlei sociale bewegingen, actiegroepen en dergelijke met uiteenlopende belangen, hetgeen de politieke en bestuurlijke integratie-opgave van de steden aanzienlijk intensiveert.

Ook de regeringsvoornemens om binnen het openbaar bestuurssysteem de invoering van bestuurlijke differentiatie ten aanzien van de grote steden te overwegen zijn te beschouwen als een verdere indicatie voor de toegenomen bestuurlijke betekenis van de steden.

In navolging van de VNG kan met betrekking tot het *begrip differentiatie* een onderscheid worden gemaakt tussen het geven van bijzondere aandacht aan de grote gemeenten in het inhoudelijk rijksbeleid en het treffen van bijzondere bestuurlijk-organisatorische maatregelen met betrekking tot taak- en bevoegdhedenverdeling en de inrichting van het bestuur (nota 'De grote stedenproblematiek, 1982-1983, p. 12). Bij de eerste vorm gaat het inhoudelijke differentiatie, langs lijnen van sectoraal beleid (bijvoorbeeld gericht op problemen of probleemgroepen, die vooral of in bijzondere mate in de steden voorkomen). Deze vorm van differentiatie is thans reeds aanwezig in het beleid ten aanzien van de steden.

Bij de tweede vorm kan een onderscheid worden gemaakt tussen tijdelijke en blijvende differentiatie ten aanzien van de bestuurlijke positie van de grote steden. Als het gaat om een aanpak van de stedenproblematiek door gebruik te maken van bestuurlijk-organisatorische voorwaarden in de zin van een grotere beleidsvrijheid voor de steden wordt vooral de laatste vorm van differentiatie bedoeld, dus gericht op de vraag welke bevoegdheden de gemeentebesturen nodig hebben om hun problemen effectief te kunnen aanpakken. Zo wordt bijvoorbeeld door de regering overwogen in bepaalde gevallen aan de grote steden bevoegdheden toe te kennen, die voor de rest van het land bij de provincies berusten. Gesproken wordt in dit verband van de zogenaamde 'provincievrije stad' of de zogenaamde 'rijksonmiddellijke stad' (Binnenlands bestuur, no. 41, 1983, p. 13).

De invulling en criteria voor de toepassing en invulling van bestuurlijke differentiatie zijn op dit moment echter nog uiterst vaag en zijn voorwerp van andere studie en beraad. Wel is ondertussen duidelijk geworden, dat wanneer er ruimte zal komen voor 'gedifferentieerd bestuur', dit vooral op de grote steden (c.q. stedelijke gebieden) betrekking heeft en tot een versterking van de bestuurlijke positie van de steden binnen het bestuursstelsel zou (kunnen) leiden.

### **3.3. Opkomst van de regionale stad als bestuurseenheid**

Zoals we hiervoor hebben gezien handelt het bij de aanpak van de grote stedenproblematiek met behulp van bestuurlijke- en organisatorische instrumenten allereerst om de problematiek van de vergroting van en differentiatie van de bevoegdheden van de steden en wel zodanig, dat de steden zelf weer in staat zijn om hun problemen effectief te kunnen aanpakken. Bij nader inzien is hierbij vooral het (functionele) aspect van de centralisatie/decentralisatieproblematiek in het geding. De grote stedenproblematiek heeft hiernaast echter ook een territoriaal (horizontaal) aspect, voortkomend uit de territoriale samenhangen van de grote steden met de omringende randgemeenten (regio). In territoriaal opzicht kunnen diverse knelpunten worden onderkend in de verhouding tussen de grote stad en de omliggende regio-gemeenten, terwijl ook de relatie tussen grote steden en randgemeenten op zichzelf nogal eens problematisch blijkt te zijn.

De werkgroep Schuyt wijst op de centrale plaats die de randstedelijke agglomeraties innemen bij de economische ontwikkeling van ons land, daarmee de belangrijke functies van deze gebieden benadrukkend (nota 'De grote stedenproblematiek', 1982-1983, p. 19). Volgens dit rapport bestaan er tegenstrijdige politieke opvattingen met betrekking tot de vraag of en in welke mate regionaal gerichte rijktaken naar de provincie moeten worden gedecentraliseerd en/of in welke mate provincies bevoegdheden behoren te krijgen met betrekking tot huidige gemeentelijke taken met een regionaal karakter.

Een belangrijke constatering in dit verband is, dat de regering van mening is dat de problemen van de grote steden niet kunnen worden opgelost, indien deze niet ook worden gezien tegen de achtergrond van de in de agglomeratie (regio) bestaande maatschappelijke samenhangen. Onderwerpen zoals economische ontwikkeling, werkgelegenheid, volkshuisvesting, openbaar vervoer, wegenstructuur en dergelijke kenmerken zich door zodanig sterke regionale aspecten, dat ze niet door de steden alleen, dus zonder medewerking in de regio kunnen worden opgelost (nota 'De grote stedenproblematiek, 1982-1983, p. 19).

In tegenstelling tot de regering menen de grote steden zelf dat deze regionale aspecten wel het best door hen zelf kunnen worden behartigd, zo nodig in samenwerking met anderen. De rijksoverheid vindt een dergelijke rol voor de grote steden (met extraterritoriale bevoegdheden) noch mogelijk, noch gewenst. Invoering van extraterritoriale bevoegdheden zou een miskenning inhouden van het feit dat bij vraagstukken van regionale aard niet alleen de inwoners van de grote gemeenten zijn betrokken, maar eveneens de bewoners en besturen van omliggende gemeenten. Echter: in de opvatting van de regering mogen de grote steden noch territoriaal, noch functioneel als bestuurlijke eilanden worden beschouwd. De consequenties van deze beleidsopvatting is, dat als wordt gesproken over een bestuurlijke opwaardering van steden, dit niet alleen de grote stad zelf betreft, maar eigenlijk de gehele stedelijke agglomeratie regardeert. De stad is immers geen eiland, doch veeleer een 'regionale stad' in ontwikkeling. Naast de hiervoor besproken decentralisatievoorstellen en voorstellen tot bestuurlijke differentiatie vormt de opkomst van de regionale stad dus een derde belangrijke factor voor de opwaardering van de steden.

Het zoeken naar een bestuurlijke oplossing voor de regionale problematiek blijkt overigens niet bepaald eenvoudig te zijn, gezien de ervaringen die bijvoorbeeld in de jaren '70 zijn opgedaan met gewestvorming (Kroonenburg van, 1979). Gezien deze ervaringen en vanuit de optiek van de maatschappelijke samenhangen in en rond de grote steden wordt de oplossing van de regionale problematiek thans vooral gezocht in de vorming van zogenaamd verlengd lokaal bestuur. De grote steden en de randgemeenten kunnen op basis van een gewijzigde Wet Gemeenschappelijke Regelingen hun onderlinge samenwerking versterken. Om het verlengd lokaal bestuur op een juiste manier gestalte te kunnen geven is daartoe echter een redelijke mate van politieke consensus bij betrokkenen noodzakelijk. Wanneer de samen-

werking niet van de grond zou komen, worden verdergaande oplossingen niet uitgesloten geacht (zoals bijvoorbeeld overheveling van taken naar de provincie). Door de opgedane ervaringen met de gewesten is geleidelijk aan het besef gegroeid, dat iedere bestuurlijke oplossing uiteindelijk onmogelijk blijkt te zijn, indien daaraan niet de wil van de betrokken gemeenten ten grondslag ligt om onder erkenning van de onderling uiteenlopende belangen en politieke voorkeuren, met elkaar de gemeenschappelijke problemen aan te pakken. Dit laatste impliceert ons inziens dat *horizontale consensusvorming* een belangrijke voorwaarde wordt in de beleidsontwikkelingen met betrekking tot het regionaal bestuur. Waarschijnlijk kan de provincie hierbij een stimulerende coördinerende en conflictoplossende rol vervullen, c.q. eventueel als 'stok achter de deur' van de samenwerking gaan fungeren.

De les die uit bovenstaande ontwikkelingen met betrekking tot de bestuurlijke decentralisatie, het gedifferentieerd bestuur en de regionalisering van de steden valt te leren is dat in het rijksbeleid steeds meer afstand wordt genomen van directe regelgeving als besturingsinstrument in de relatie tot de grote steden. In plaats hiervan blijkt vaker een beroep te worden gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en medewerking van de stadsbesturen zelf.

Gebleken is bovendien dat deze gewijzigde beleidsvisie, die zou kunnen worden aangeduid als een overgang naar een meer 'participatieve consensusvorming' (of negatief geformuleerd: heerschappij door middel van politieke integratie), niet uitsluitend en alleen is ingegeven door de veranderde bestuurlijke inzichten ten aanzien van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, maar tevens een reactie is op de veranderde financiële situatie van de overheid. Het beoogde effect van de huidige beleidsopvatting is te komen tot een voortgaande ontlasting van het rijk, door te bezuinigen op regelgeving, maar ook door problemen af te wentelen, vooral door de steden meer nadrukkelijk in het verdelingsspel te betrekken en ze te confronteren met hun verantwoordelijkheden.

Gebleken is dat er momenteel op allerlei punten een verdere intensivering van de decentralisatie- en regionalisatiediscussie aan de gang is; de centrale vraag is echter of deze discussie er uiteindelijk niet op zal uitdraaien dat alleen de zwakkere, voor het rijk onbelangrijkere onderwerpen naar het lokale niveau worden gedecentraliseerd, terwijl de meer op de produktie gerichte, dat wil zeggen de uit de conjunctureel en werkgelegenheidsoogpunt centrale beleidsonderwerpen juist onder een sterke centrale (rijks)sturing komen te staan.

Met andere woorden: centraal staat de vraag welke taken en bevoegdheden uiteindelijk worden gedecentraliseerd naar de (grote) steden en op welke manier de steden op de centrale beleidsvorming invloed kunnen uitoefenen. Wat dit laatste betreft wordt in de grote stedennota gesteld dat het bieden van meer beleidsruimte aan de grote gemeenten niet mag leiden tot doorkruising van het nationaal beleid.

Zoals de zaken er thans voorstaan, zal er waarschijnlijk nog veel overleg tussen rijk en grote gemeenten nodig zijn om een en ander verder uit te werken en zo te komen tot

een adequate verticale afstemming van het beleid op de terreinen, waarop de verantwoordelijkheden van beide bestuurslagen elkaar raken. Gebleken is immers dat deze afstemming een dynamische functie blijkt te zijn, die ook na sanering van de relatie rijk-grote gemeenten van betekenis blijft. Op grond van het voorgaande verwachten wij dat, ondanks de toegenomen politiek-bestuurlijke betekenis van de grote steden, het voor de steden toch heel moeilijk zal worden om hun invloed in concreet beleid om te zetten. Meerdere factoren spelen hierbij een rol. Een factor zien we liggen in de reacties van de andere bestuursniveau's (rijk en provincie) die een versterkt consensusvormend beleid zullen gaan voeren aan het adres van de lokale overheid. Door middel van een bewust decentralisatie- en regionalisatiebeleid zal worden geprobeerd op de steden in te werken. Dit geldt dan vooral voor de 'zachtere' welzijnssector. Ten aanzien van de 'harde' economische sectoren vindt een sterkere centrale sturing plaats (met behulp van planning, budgettering en dergelijke). Een tweede factor die van invloed is op dit gebrek aan succes is de defensieve opstelling van de lagere overheid zelf. Verwacht wordt dat vooral de randgemeenten in de verhouding tot de centrum-stad zich behoudend en afwachtend zullen gaan opstellen, gericht op consolidatie van welvaartverschillen tussen centrum en periferie.

Het belangrijkste effect van de huidige beleidsontwikkeling is waarschijnlijk dat het lokale niveau (in het bijzonder de stad) uiteindelijk toch te weinig bestuurskracht zal weten op te brengen om de verbeterde bestuurlijke positie werkelijk uit te buiten, c.q. in beleidsdaden ten behoeve van de burgers om te zetten. Het is derhalve van groot belang om de huidige ontwikkelingen, gezien bovenstaande praktijkervaringen, in positieve zin om te buigen.

### **3.4. Hervreiding als gevolg van bezuinigingen**

De verhouding tussen het rijk en de grote steden wordt, behalve door ontwikkelingen op bestuurlijk en organisatorisch terrein die thans binnen het overheidssysteem plaatsvinden, sterk beïnvloed door de verslechterde financieel-economische omstandigheden, waarvoor de grote steden zich in de relatie tot het rijk zien geplaatst. In de bestuurspraktijk wordt thans rond 90 procent van de lopende uitgaven van de gemeente bekostigd door de uit de rijksmiddelen afkomstige uitkeringen aan de gemeenten. Het gemeentelijke uitgavenpatroon is met andere woorden in sterke mate afhankelijk van het rijksbeleid, zowel door wetgeving en wetsuitvoering, als door het sturen, via een veelheid van specifieke uitkeringen door de vakdepartementen en via de zogenaamde algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het rijk acht zich als gevolg van de economische ontwikkelingen geplaatst voor het acute probleem om het financieringstekort terug te dringen in de richting van een niveau, dat in overeenstemming is met de lange termijn-trends in nationale besparingen en investeringen (BIZA, 1983).

Er zal met andere woorden in de komende jaren door bestuurders en ambtenaren van de gemeenten de nodige inventiviteit en flexibiliteit moeten worden opgebracht om de pijn zo rechtvaardig mogelijk te verdelen over de verschillende uitgavensectoren van de gemeenten. Er wordt gevreesd dat handhaving van het huidige voorzieningenniveau niet mogelijk zal zijn en van alle gemeenten wordt verwacht dat zij de noodzakelijke maatregelen zullen treffen, teneinde tot een sluitende begroting te komen.

Een belangrijke consequentie van deze – reeds gedeeltelijk doorgevoerde – bezuiniging is dat hierdoor de jaarlijks terugkerende besprekingen tussen rijksoverheid en Raad voor de Gemeentefinanciën over de hoogte van de uitkering (en toekenning van zogenaamde acressen en decressen zoals bijvoorbeeld compensatie van bijstandsuitgaven etc.) in een totaal ander perspectief zijn komen te staan. Momenteel gaat het al lang niet meer om verdeling van de groei van de openbare middelen tussen gemeenten en rijk (de zogenaamde allocatieve functie van de middelenverdeling), maar noodzaakt de verslechterde financiële situatie tot het voeren van een herverdelingsbeleid door de centrale overheid. In principe zijn hiertoe een tweetal instrumenten voorhanden, namelijk via ingrepen in de specifieke uitkeringen en via de hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. De discussies die naar aanleiding hiervan plaatsvinden zijn in de praktijk sterk belangengericht en bepaald niet ontbloot van emoties. De vraag is echter wat de effecten zijn van deze bezuinigingen door het rijk voor het dienstenpakket van de gemeenten, met name als het gaat om de positie van de grote steden.

Opvallend is dat de bezuinigingen meer worden gezocht (en gevonden) bij de welzijnstaken en -voorzieningen dan bij de op produktie gerichte taken. In dit verband is ook van belang te constateren dat de decentralisatie van rijkstaken zich thans hoofdzakelijk manifesteert in de overdracht van taken zonder dat daarbij ook de middelen worden gedecentraliseerd. Met andere woorden het gevaar van een sociaal niet uitgebalanceerd herverdelingsbeleid ligt duidelijk op de loer (BIZA, 1983, p. 3).

De strijd om de samenstelling en hoogte van de algemene uitkering is in de praktijk vooral afhankelijk van de machtspositie van betrokkenen. Hoe problematischer de politieke en economische ontwikkeling is, hoe groter de waarschijnlijkheid dat taken die voor de centrale overheid van belang zijn, vanuit het 'eigen belang' van het rijk prioriteit krijgen boven bijvoorbeeld specifieke gemeentelijke taken. Dit betekent ons inziens dat de machtsverdeling in de verhouding rijk-gemeenten uiteindelijk de middelenverdeling voor de gemeenten zal bepalen.

### 3.5. Enkele ontwikkelingen in de wetgeving betreffende de financiële verhouding

Voor de toekomstige financiële positie van de gemeenten is in de eerste plaats de wetgeving betreffende de financiële verhouding tussen het rijk en de gemeenten van belang. We willen hier met name op een drietal ontwikkelingen wijzen die voor de financiële positie van de gemeenten (en vooral voor de steden) van belang zijn:

- de ontwerp Financiële Verhoudingswet 1984;
- het wetsontwerp inzake de specifieke uitkering; (wetsontwerp no. 177737);
- de adviezen van de zogenaamde commissie Christiaanse over de (eventuele) uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied en omtrent de regeling van het formele belastingrecht.

#### *De nieuwe Financiële Verhoudingswet 1984*

De nieuwe Financiële Verhoudingswet 1984 betekent allereerst een nieuw systeem voor de verdeling van het Gemeentefonds en beoogt tevens een herverdeling van dit fonds ten gunste van de grotere steden. De wet legt daarnaast een aantal beginselen van de financiële verhouding vast. Voor veel gemeenten heeft deze nieuwe wet grote gevolgen. De geschiedenis van de financiële verhouding blijkt een opeenstapeling te zijn van toenemende rijksbemoeienis met de gemeentelijke inkomsten. De overwegingen, die tot deze centralisatie leidden waren hoofdzakelijk van welvaarteconomische, inkomenspolitieke en macro-economische aard (V.N.G., 1983, p.1).

De verantwoordelijkheid die de rijksoverheid uit overwegingen van nationaal belang heeft genomen duidt echter tevens op een accepteren van verantwoordelijkheid voor de continuïteit van de gemeentefondsuitkeringen. Het nieuwe verdeelsysteem kan als een verbetering worden gezien, althans voor de grote steden.

In de oude wet (1960) speelt vooral het inwonertal van de gemeente een belangrijke rol in de systematiek van verdeelmaatstaven op grond waarvan de algemene uitkering wordt vastgesteld.

Aanvankelijk functioneerde de verdeelmaatstaf op grond van het aantal inwoners redelijk. In de zestiger jaren groeide de bevolking van de meeste gemeenten en gingen de uitkeringen omhoog. Later verminderde echter de bevolkingsgroei en gingen vooral de steden sterk in aantal inwoners terug. Doordat het verzorgingsgebied van de betreffende gemeenten echter gelijk bleef of zelfs groeide en ook het voorzieningenpeil hetzelfde moest blijven, ontstonden in de gemeenten met dalende inwonersaantallen aanzienlijke problemen. Invoering van zogenaamde verfijningsregelingen, zoals bijvoorbeeld voor ongewoon bevolkingsverloop, bleek deze ontwikkeling niet voldoende te kunnen compenseren.

In de nieuwe wet worden tevens enkele principiële uitspraken gedaan over de volgorde van de wijze van bekostiging van gemeentelijke taken. Deze uitspraken



kunnen aanmerkelijk financiële consequenties hebben voor de toekomstige positie van de gemeenten. Bekostiging van gemeentelijke taken dient volgens de nieuwe wet bij voorkeur te geschieden uit de eigen inkomsten van de gemeenten. Is dat niet mogelijk of wenselijk dan ligt bekostiging via de algemene uitkering voor de hand. Pas in laatste instantie zal het middel van de specifieke uitkering als bekostigingswijze in aanmerking komen. Deze volgorde wordt in beginsel als dwingend beschouwd. Een belangrijk argument hierbij is dat de lokale overheid op deze wijze zelf de afweging maakt tussen het nut van de omvang en de samenstelling van de lokale overheidsvoorzieningen enerzijds en het offer in de vorm van de daarvoor noodzakelijke heffingen anderzijds (Ministerie van Financiën, 1982). Hiertoe zal eerst gezien moeten worden of en in hoeverre het wenselijk of mogelijk is de individuele gebruiker de totale kosten die aan het individuele gebruik van een gemeentelijke voorziening zijn verbonden te laten betalen (tarieven). Hierbij dient dan wel rekening te worden gehouden met grenzen die kunnen worden gesteld aan de omvang van de gemeentelijke belastingen en met een minimaal benodigde omvang van de eigen gemeentelijke inkomsten als buffer voor het opvangen van tegenvallers en dergelijke.

Bij de bekostiging via het Gemeentefonds bepaalt de centrale overheid hoeveel geld in totaal over de gemeenten wordt verdeeld. Daarbij vindt een afweging plaats tussen enerzijds de waargenomen behoeften aan middelen van alle gemeenten als collectiviteit en anderzijds de waargenomen andere behoeften waarin de centrale overheid moet voorzien. De gemeente blijft in principe vrij om de bestedingsrichting van haar aandeel in de totale uitkering te bepalen. Op de hoogte van de algemene uitkering kan de gemeente echter geen invloed uitoefenen. Een en ander vereist een objectieve verdeelsystematiek.

De specifieke uitkeringen nemen de laatste plaats in bij de voorkeursvolgorde van bekostigingswijze. Een nadeel van de specifieke uitkeringen voor de gemeenten is dat zowel de omvang als de bestedingsrichting van de gelden voor een individuele gemeente vooraf vast staan. Er is dus geen afweging tussen voorzieningen mogelijk. Dit kan leiden tot een ondoelmatige besteding. Specifieke uitkeringen werken centraliserend, omdat ze veelal gepaard gaan met een zekere mate van bemoeienis van het rijk. Ze bemoeilijken bovendien de flexibiliteit en samenhang van het financieel beleid van de gemeenten. In sommige gevallen zijn specifieke uitkeringen echter een noodzakelijkheid, omdat het bijvoorbeeld uit verdelingstechnische overwegingen niet goed mogelijk is de bekostiging van een voorziening via de algemene uitkering te laten verlopen (doordat er bijvoorbeeld te weinig bekend is over de omvang van de betrokken uitgaven).

Ernstige bezwaren tegen bovenstaande als principieel opgevoerde voorkeursvolgorde bestaan er bij de V.N.G. (V.N.G., 1983, p. 5). De V.N.G. vindt dat hierdoor de financiële verhouding te lichtvaardig als een doel op zich wordt gezien en te weinig als een weg waarlangs de gemeenten een zeer belangrijk deel van hun inkomsten moeten verwerven.

De hierboven gesignaleerde herverdelingseffecten, die door de nieuwe wet worden bereikt, komen deels voort uit verandering van de verdeelcriteria en de daaraan toegekende gewichten (het bedrag per inwoner krijgt minder betekenis) en zijn deels een gevolg van een herverdeling tussen de verschillende groottegroepen van gemeenten, ten gunste van de grote steden.

Als basis voor deze herverdeling geldt het onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van de Overheidsuitgaven (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1982). Uit dit onderzoek is gebleken dat de gemiddelde uitgaven per inwoner in de gemeenten een min of meer U-vormig verloop vertonen. De uitgaven bevinden zich bij kleine gemeenten op een relatief hoog niveau per inwoner, doordat de vaste kosten van het bestuursapparaat naar verhouding zwaar drukken op het budget van de gemeenten. Naarmate gemeenten groter worden daalt het gewicht van deze uitgaven en in de categorie middelgrote gemeenten zijn ze betrekkelijk constant. Grote gemeenten (steden) hebben weer met extra uitgaven te kampen, hetgeen onder andere samenhangt met de specifieke centrumfuncties die deze gemeenten vervullen en de opeenhoping van problemen (bijstand en dergelijke). De uitgaven per inwoner lopen daardoor naar verhouding weer op.

Het nieuwe uitkeringsstelsel doet recht aan dit verloop en de invoering van nieuwe verdeelmaatstaven heeft hierdoor ook ingrijpende consequenties voor de structuur van het hele uitkeringsstelsel (met name wat betreft de rol van de factor bebouwing). Bij het huidige systeem is rond 60 procent van de uitkering afhankelijk van het aantal inwoners van de gemeente; in het nieuwe stelsel zal rond 70 procent afhankelijk zijn van de hoeveelheid bebouwing (dus in het voordeel van de steden ten opzichte van het platteland). Van de 773 gemeenten in ons land gaan maar liefst 558 (72%) gemeenten financieel nadeel ondervinden van de wet. Bij een aantal (72) zullen de inkomsten zelfs ernstig (meer dan 10%) terugvallen. De (grote) steden gaan echter door de nieuwe systematiek er allen op vooruit (met uitzondering van Nijmegen vanwege de sterk gespreide bebouwing in deze stad).

### *Sanering van specifieke uitkeringen*

Een tweede manier om de beleidsvrijheid van de grote gemeenten te bevorderen is het saneren van de meer dan 500 specifieke uitkeringen, onder meer door opheffing, samenvoeging of overhevelen naar het Gemeentefonds. Met behulp van een taakstellend programma wordt geprobeerd 10 procent van de specifieke uitkeringen jaarlijks te saneren. Alleen al met betrekking tot de volkshuisvesting bestaan er op dit moment 86 instrumenten, waarvan er in totaal 38 van financiële aard zijn. Het gaat hierbij om regelingen, zoals bijvoorbeeld het Besluit bijdragen reconstructie- en saneringsplannen, Beschikking geldelijke steun stadsvernieuwing 1977, Geldelijke steun verbetering woonomgeving (zie Ministerie van VROM, Volkshuisvestingsinstrumenten, 1983). Deze sanering is voor de grote gemeenten van belang, omdat hierdoor hun zelfstandigheid zal toenemen; het ligt bovendien in de bedoeling om bij een eventueel uitblijven van een spoedige sanering met betrekking tot de vier grote

steden tot eerdere beslissingen te komen en de sanering reeds op korte termijn door te voeren. Geprobeerd wordt om zoveel mogelijk uitkeringen over te hevelen naar het Gemeentefonds. Wat de specifieke uitkeringen die blijven bestaan betreft: deze dienen te voldoen aan een aantal voorschriften, zoals wettelijke basis, tijdsduur, beroepsmogelijkheid en informatie over voorwaarden en bedragen. De beleidsvrijheid van de gemeenten kan bij de te handhaven specifieke uitkeringen worden vergroot door enerzijds samenvoeging en anderzijds door het gebruik van globale objectieve normen en het zoveel mogelijk achterwege laten van voorwaarden. Het beleid is erop gericht de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering macro-economisch gezien budgettair-neutraal te laten verlopen.

### *Voorstellen tot uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied*

Een derde belangrijke ontwikkeling voor de toekomstige positie van de steden is de voorgenomen uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied. Hiertoe is momenteel een herziening van het belastinggebied van gemeente en provincie in studie door de zogenaamde 'Commissie Christiaanse'. Deze studie kan uiteindelijk leiden tot een forse uitbreiding (zelfs verdubbeling) van het belastinggebied van de lagere overheden onder gelijktijdige verlaging van de algemene uitkering van het Gemeentefonds (Steenbeek, 1983, p. 44). Deze uitbreiding van het eigen belastinggebied is een van de instrumenten, waarmee de steden ten dele kunnen ontkomen aan de financiële klem, waarin ze ten gevolge van de overheidsbezuinigingen op rijksniveau dreigen te geraken.

De achterliggende argumenten om het plaatselijk belastinggebied fors te vergroten (namelijk afweging van nut en offer van voorzieningen dient plaats te vinden, daar waar over de voorzieningen wordt beslist) liggen in het verlengde van de argumenten ten aanzien van de wijziging van de financiële verhouding.

De effecten voor de lagere overheden zijn vooral wat de steden betreft zeker niet allemaal positief te noemen. Er kan ons inziens worden verwacht dat juist de steden in veel sterkere mate dan voorheen geconfronteerd zullen worden met weerstanden, die door de lokale belastingverhoging in het leven worden geroepen. Juist ook het gecombineerd effect van bovenstaande ontwikkelingen duidt er op dat de steden onzekere en in beleidsmatig opzicht moeilijke tijden tegemoet zullen gaan en dat vooral van de lagere overheden offers zullen worden gevraagd om een bijdrage te leveren aan het herstel van de economie.

### **3.6. Tekort aan bestuurskracht: nieuwe impulsen voor het bestuurlijk management van de stad?**

Het financieel management beperkte zich tot voor kort in de gemeenten tot het opstellen van de jaarlijkse begroting, waaraan in de loop van het jaar de financiële gevolgen van nieuwe investeringen werden toegevoegd. Aan (tussentijdse) bewaking

werd weinig gedaan; de uitkomst van de gemeenterekening, die enkele jaren later werd opgemaakt was dan ook vaak een verrassing. Door de dalende inkomsten uit de rijksuitkering ontstaan nieuwe impulsen voor het management. De gemeenten worden thans genoodzaakt gebruik te maken van moderne beheersmethodieken, zoals beleidsplanning, budgetbewaking, meerjarenbegroting en dergelijke. Nieuwe informatieverwerkingstechnieken (zoals invoering van microcomputers) stellen de gemeenten in staat om de beheersfuncties beter te vervullen en de begroting beter als beleidsinstrument te hanteren. Ook de invoering van de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften in 1985 heeft een betere bewaking mogelijk gemaakt en vergemakkelijkt de invoering van beleidsplanningssystemen.

Deze ontwikkelingen zullen er waarschijnlijk toe leiden, dat gemeenten steeds meer bedrijfsmatige kenmerken zullen gaan vertonen. Verhoging van doelmatigheid en rationaliteit worden belangrijke doelstellingen voor het gemeentelijk beleid. Enige scepsis is hierbij op zijn plaats, omdat veel van de bovengenoemde ontwikkelingen momenteel nog in een uiterst pril stadium verkeren en nog nauwelijks operationeel zijn. De vraag is of deze rationaliteitsgolf, die thans over de gemeenten heenkomt voor de bestuurders inderdaad die beoogde effecten zullen brengen, die er op dit moment van worden verwacht en of hierdoor de huidige knelpunten in de steden beter worden weggewerkt. Het is niet denkbeeldig dat de uiteindelijke effecten van deze rationalisering voornamelijk positief zijn voor de centrale overheid zelf (ten gevolge van versterking van de informatieverzorging, betere uitvoering van de controlefuncties) in plaats van dat ze een antwoord vormen voor de toegenomen probleemdruk van het lokale bestuur.

Wat is de balans die kan worden opgemaakt uit de bestudering van de bestuurlijk-organisatorische en financiële ontwikkelings-tendenzen met betrekking tot de gemeenten en met betrekking tot de steden in het bijzonder?

Op basis van de naar voren gekomen 'trends' kunnen in ieder geval een aantal veronderstellingen worden geformuleerd omtrent de te verwachten verdere ontwikkeling en toekomstige positie van de steden binnen het bestuursbestel: Allereerst kan worden verwacht dat ten gevolge van de verder verslechterde financieel-economische situatie (met name ook van de rijksoverheid) de geconstateerde verdelingsconflicten omtrent schaarse middelen zowel tussen bestuursniveau's onderling, als tussen publieke en private sectoren nog zullen toenemen in aard, omvang en intensiteit. Voor zover het de bestuurlijke 'harde' sectoren betreft, dat wil zeggen activiteiten die voor het bruto nationaal produkt relevant zijn, zal zulks uiteindelijk resulteren in een intensievere sturing en coördinatie vanuit het rijksniveau. Ten aanzien van 'zachtere' sectoren (met name het welzijnsbeleid) verwachten we eerder een zogenaamde 'ontvlechting' en decentralisatie tussen de overheidsniveau's onderling.

De stedelijke gebieden zullen bij de verdelingsconflicten die tussen de diverse overheidsniveau's optreden waarschijnlijk een centralere rol gaan spelen, terwijl de gebieden buiten de stadsgewesten (en wellicht zelfs buiten de Randstad) verder zullen

terugvallen (vergelijk bijvoorbeeld de effecten van de invoering van de nieuwe Financiële Verhoudingswet '84, die de financiële uitkering heeft gewijzigd, ten voordele van de vier grote steden).

Mogelijk gaat er mede onder invloed van bovenstaande tendensen tussen de stedelijke gebieden onderling een verdere produktie- en arbeidsverdeling optreden. Een voortgaande specialisatie op gewestelijk niveau en verdere ongelijkheid (in inkomen en werkgelegenheidssituatie) tussen de gewesten en regio's is dan te verwachten. Ruimtelijke ordening in de zin van het scheppen van gelijke kansen voor alle regio's is in een dergelijke situatie niet meer reëel te noemen. Veeleer valt te denken aan ruimtelijke ordening als 'nationale stedenpolitiek', die ten voordele van de randstad zal uitpakken.

Het toegenomen politieke en bestuurlijke belang van de grote stedenproblematiek wordt niet alleen veroorzaakt door het feit dat de steden belangrijk zijn voor de oplossing van het rijksbeleid, maar kan eveneens worden teruggevoerd op de politieke en bestuurlijke druk die de steden zelf hebben ondergaan in de afgelopen jaren, door de opkomst van nieuwe sociale bewegingen, zoals het krakersverschijnsel en vervreemdingsprocessen onder de kiezers. Met name de politieke integratiefunctie die hieruit naar voren komt als opgave, leidt tot een versterking van het belang van het functioneren van de stedelijke politici en bestuurders. Hun ambten worden hierdoor kennelijk weer belangrijk en geambieerd. In geval van onderhandelingen met rijk en provincie over verdeling van schaarse middelen krijgt de plaatselijke politicus en volksvertegenwoordiger zelfs een 'quasi-vetopositie' toegeschoven. In de toekomst zou het streven van de grote steden naar autonomie en decentralisatie, ten gevolge van het huidige bezuinigingsbeleid van het rijk, wel eens steeds vaker op politieke tegendruk en blokkades vanuit de gemeentelijke samenleving kunnen stuiten. In toenemende mate zal waarschijnlijk gewerkt gaan worden met normbedragen, plafondbudgettering – verdelingsmechanismen, die in betere tijden nog ondenkbaar waren. Vooral het particulier initiatief zal hier waarschijnlijk grote moeite mee hebben.

Inmiddels hebben bovenstaande (externe) politiek-bestuurlijke en financiële ontwikkelingen, in combinatie met de in hoofdstuk 2 besproken ontwikkeling van het stedelijk beheer mogelijk een zware hypotheek gelegd op het 'strategisch vermogen' van de stadsbesturen. Veel meer dan in de jaren '60 en '70 wordt thans van de stadsbesturen verlangd dat ze zich actief aan de maatschappelijke dynamiek weten aan te passen en de bestuurskracht weten op te brengen om hun aandeel in de toekomstige maatschappelijke ontwikkeling te dragen. Opmerkelijk in dit verband is dat zich sinds kort onder invloed van de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden in alle stedelijke concentraties (zowel binnen Europa als in de Verenigde Staten) een belangrijke omslag heeft voorgedaan in het 'strategisch' denken over de stad, die wellicht te karakteriseren is als een overgang naar een 'ondernemingsgerichte' planningsstijl. Hierbij is kenmerkend dat vooral veel belang wordt

toegekend aan een bedrijfsmatige aanpak van de stedelijke problematiek. In de literatuur wordt deze omslag gekarakteriseerd als een overgang van een technische en sociale planningsstijl naar een 'entrepeneurial' stijl van planning (Kreukels, 1985). In hoofdstuk 4 van deze studie zal worden nagaan wat de gevolgen zijn van deze omslag voor het beheer en bestuur van de stad, door in te gaan op de ontwikkeling van de stadsplanning.



#### **4.1. Definitie van het begrip planning**

Het begrip planning wordt in dit proefschrift gedefinieerd als een instrument van het stedelijk bestuur. De belangrijkste functie van planning is zorg te dragen voor coördinatie en integratie van bestuur en beleid met betrekking tot de stad. Over planning kan zowel in enge zin als in ruime zin worden gesproken, zoals blijkt uit het rapport Provinciale beleidsplanning (ITS, Nijmegen, Utrecht, 1981, p. 316).

In enge zin is planning beperkt tot de beleidsvoorbereidingsfase, voorzover die een systematisch karakter draagt en berust op wetenschappelijke bijdragen en expertise. In ruime zin kan planning worden omschreven als strategisch beleid. Van dit beleid is sprake als de beleidshorizon ruim en breed is gekozen (naar bijvoorbeeld tijds-, ruimte- en actiedimensie). Hiermee is planning onderscheiden van het beleid van elke dag. Met deze omschrijving is het mogelijk aan de relaties tussen beleidsvoorbereiding, vaststelling en uitvoering expliciet aandacht te schenken. Planning in de betekenis van strategisch beleid slaat immers op het gehele beleidsproces, omvat alle beleidsfasen en is niet beperkt tot beleidsvoorbereiding alleen. Wanneer we hier in het vervolg spreken over 'stadsplanning' doelen we op planning in ruime betekenis, dus als 'strategisch beleid met betrekking tot de stad'.

Voor een beter begrip van de positie van de stadsplanning zullen we hieronder eerst aangeven wat de belangrijkste (theoretische) veranderingen zijn geweest op het bredere terrein van de ruimtelijke ordening en planning, waaruit de stadsplanning is voortgekomen. We zullen daarbij allereerst aandacht besteden aan de ontwikkelingen in de ruimtelijke planningstheorie en aan de betekenis hiervan voor de stadsplanning.

#### **4.2. Ruimtelijke ordening en ruimtelijke planning**

Met het beleidsveld ruimtelijke ordening wordt bedoeld het gehele institutionele complex, zoals zich dat met name heeft ontwikkeld vroeger rond de desbetreffende onderdelen van de Woningwet en sinds 1965 rond Wet en Besluit op de ruimtelijke ordening. Onder dit institutionele complex worden dan begrepen regelgeving,



procedures, instrumentarium, overlegstructuur, bestuurspraktijk, spelregels die zijn ontwikkeld tussen de diverse bestuurlijke en maatschappelijke actoren etc. Een en ander kan beknopt worden geplaatst in een historisch maatschappelijk ontwikkelingsperspectief: van stratenplan, via streekplan naar nationale beleidsnota's en structuurschema's.

Onder ruimtelijke ordening verstaan we hier zowel de ruimtelijke planning die als voorbereiding voorafgaat aan de te nemen beslissingen, het nemen van de beslissingen zelf, als de ruimtelijke inrichting die daarop volgt.

De wetenschap die zich bezighoudt met de ruimtelijke ordening is de planologie; dit geschiedt, zowel in beschrijvende en verklarende zin, als gericht op kwaliteitsverbetering van de ruimtelijke ordening. Het object van de planologie wordt gevormd door de ruimtelijke structuur en de ruimtelijke processen. Traditioneel stelt de planologie zich daarbij vooral op het standpunt van één actor, namelijk de overheid.

Wissink heeft er recent echter op gewezen dat binnen de planologie tot nu toe veel aandacht is besteed aan het maken van plannen door de overheid (dat wil zeggen ruimtelijke planning) en te weinig is gekeken naar het ruimtelijk handelen zelf, zoals dat binnen de samenleving plaatsvindt. Het ruimtelijk handelen van de overheid behoort te worden geplaatst tussen ruimtelijke activiteiten van andere actoren en krachten uit de samenleving, die de ruimtelijke structuur in beweging brengen. Anders gezegd Wissink zegt dat het ruimtelijk handelen een veel centralere plaats dient te krijgen in de planologie; het gevolg zal zijn dat ook de samenleving in haar ruimtelijke dimensie een centralere plaats krijgt binnen de planologie. Immers: 'Met dat handelen en samenhandelen zijn instrumentele en organisatorische aspecten direct verweven, echter op zodanige wijze dat het gevaar van een eenzijdige benadering vanuit de procedure waarschijnlijk minder groot is, dan wanneer de ruimtelijke planning in het centrum zal worden geplaatst. Dit laatste lokt immers vrij gemakkelijk het benadrukken van procedures en regels uit' (Wissink, 1986).

Zowel het feitelijk functioneren van de ruimtelijke ordening als de vormgeving ervan blijken in een voortdurende wisselwerking te staan met maatschappelijke veranderingen, waardoor er sprake is van een sterke dynamiek en toenemende complexiteit tussen beide.

Over de samenhangen tussen ruimtelijke ordening en de maatschappelijke ontwikkelingen zijn verschillende visies in omloop, waarbij dan weer de gedachte wordt benadrukt dat de maatschappelijke ontwikkelingen bepalend zijn voor het ruimtelijk beleid, dan weer wordt gesteld dat de maatschappelijke ontwikkelingen juist het resultaat zijn van beleidsingrepen op het terrein van de ruimtelijke ordening.

Destijds is deze kwestie reeds door Guffens treffend in beeld gebracht door de vraag te stellen of de planologie en de ruimtelijke ordening als trekker of als aanhangwagen van het maatschappelijk leven fungeren (Guffens, 1971). Doet het planologisch beleid niets anders dan achter het maatschappelijk leven aanhollen of fungeert dit beleid als een stuwende kracht die richting geeft aan het maatschappelijk leven?

Volgens Nelissen verwijzen dergelijke vragen rechtstreeks naar zeer centrale kwesties, zoals de doeleinden en de democratisering van de planning, de factor macht in de planning en haar ideologische beginselen (Nelissen, 1970). Nelissen kent vooral aan de sociale ecologie met betrekking tot de stad een grote ondersteunende betekenis toe voor de ruimtelijke plannen. De sociale ecologie zorgt namelijk voor wetenschappelijke ervaringsgegevens over objecten in de maatschappij met een ruimtelijke component. Zij kan met behulp van haar referentiekader attenderen op het bestaan van verschijnselen, op samenhangen tussen verschijnselen, alsmede op veranderingen van verschijnselen. Voor de ruimtelijke planning impliceert dit dat bij de beleidsbepaling en beleidsrealisatie rekening kan worden gehouden met ervaringsgegevens, zodat de planning en ordening meer adequaat kunnen worden verricht (Nelissen, 1972).

De sociale ecologie wil beschrijven en verklaren, terwijl de ruimtelijke ordening vooral wil handelen en met het oog daarop een eigen domein wil afbakenen.

Deze onderlinge verhouding tussen sociale ecologie en ruimtelijke ordening is in het verleden wel eens problematisch geweest. In 1972 wijst Nelissen nog op het bestaan van twee kampen. Het ene kamp is vooral te vinden bij de sociale wetenschappers die feiten verzamelen, wetmatigheden constateren en theorieën opbouwen. Het andere kamp wordt gevormd door beleidsfunctionarissen, architecten en stedenbouwkundigen, die sterk de nadruk leggen op visie, beleidsgevoel, denkbeelden en dergelijke en zich niet zo veel aantrekken van de cijfers en theorieën van de sociale wetenschappen. Het is echter een misvatting dat plannen mogelijk zou zijn zonder feitelijke informatie of dat feitelijke informatie niet beleidsgeoriënteerd zou zijn. In navolging van Schmidt-Relenberg pleit Nelissen dan ook voor een pragmatische oriëntatie, waardoor sociale ecologie en ruimtelijke ordening dichter bij elkaar kunnen komen. Met betrekking tot de stadsplanning onderscheidt deze pragmatische oriëntatie zich doordat aandacht wordt gevraagd voor concrete en praktische problemen met betrekking tot de stad. En het is juist deze oriëntatie op praktische vraagstukken, die met betrekking tot de stadsplanning thans nodig blijkt, zoals wij hieronder zullen proberen aan te tonen.

#### **4.3. Ontwikkeling van ruimtelijke planningsfactoren**

Na de inwerkingtreding van de Wet op de Ruimtelijke ordening lijkt er nu na twintig jaar voor het eerst sprake van een systematische heroriëntatie en herbezinning op de aard en betekenis van de ruimtelijke ordening als beleidsinstrument.

Enerzijds houdt deze heroriëntatie verband met de stagnatie van de groei op allerlei terreinen van de samenleving. Deze stagnatie heeft een vermindering van het aantal claims op ruimte veroorzaakt. Anderzijds is heroriëntatie ook een gevolg van de toegenomen invloed van andere planningsstelsels, die zich direct of indirect bezighouden met ruimtelijke aspecten of die ruimtelijke betekenis hebben, zoals bij beleidsplanning, milieuplanning, economische planning etc.

In de 70-er jaren werd de ruimtelijke ordening en het streekplan in het bijzonder nog beschouwd als 'het integratiekader' voor deze andere planningsstelsels op provinciaal en regionaal niveau en daarmee – in de meest vergaande visie – als integratiekader voor het (provinciale) beleid. Sindsdien is, onder meer ten gevolge van teleurstellende ervaringen en van ontwikkelingen met betrekking tot andere planningsstelsels de positie van het ruimtelijk beleid sterk verzwakt. In het bijzonder de positie van het streekplan binnen het ruimtelijke ordeningsbeleid staat momenteel ter discussie en de vraag rijst waar deze ontwikkeling zal uitkomen, c.q. welke meer specifieke plaats het streekplan zal (kunnen) innemen in het ruimtelijk beleid naast andere planningsstelsels en in verhouding tot andere planningsorganen zoals bijvoorbeeld stad en regio (v.d. Kruis, Pouwels, 1987).

Samenhangend met bovenstaande heroriëntatieproblematiek kan bovendien de tendens worden bespeurd om op regionaal niveau meer aandacht te besteden aan de bestaande structuren met name waar dit de steden betreft. In verband hiermee wordt ook wel gesproken van een verschuiving van een ontwikkelings- naar een beheerplanologie. Over de wijze waarop aan een dergelijke beheerplanologie gestalte zou kunnen worden gegeven bestaat op dit moment echter nog grote onduidelijkheid. Zoals hiervoor is gebleken kan hier vooral worden geleerd van de ervaringen die zijn opgedaan op het terrein van de stadsvernieuwing.

Vanaf het begin van de 70-er jaren is de discussie over karakter en toekomst van de ruimtelijke ordening in sterke mate gedomineerd door een normatieve in plaats van een analytische benadering. De normatieve benadering gaat uit van de doelstelling en taakopvatting, zoals gedefinieerd door 'de overheid'; het instrumentarium van de ruimtelijke ordening wordt hierbij ingezet ten behoeve van de ruimtelijke dimensie van het algemene beleid.

De analytische benadering gaat uit van de maatschappelijke mogelijkheden om een bepaald beleid ten uitvoer te brengen in de concrete situationele werkelijkheid; met andere woorden de vraag is hier hoe voorgenomen beleid inpasbaar en coördineerbaar is met beleidsdoelstellingen van andere actoren (projectgroep BARO, 1983). Deze ontwikkeling van een normatieve naar een meer analytische benadering van planning kan worden beschreven aan de hand van een classificatie van planningsprocessen op basis van:

- een orthodoxe planningsaanpak;
- een politieke planningsaanpak;
- een bestuurlijk-organisatorische planningsaanpak.

Voor een goed begrip van de positie van stadsplanning zullen we hieronder het verloop van deze ontwikkeling beknopt weergeven.

### *Orthodoxe planningsaanpak*

De ontwikkeling die de ruimtelijke planning vanaf het begin van de 70-er jaren heeft ondergaan is sterk bepaald door het rapport van de commissie Voorbereiding

Onderzoek Toekomstige Maatschappijstructuur (de zogenaamde commissie de Wolff). In dit rapport werd voor het eerst gestreefd naar een systematische opbouw van de planningsorganisatie op rijksniveau, speciaal gericht op het voeren van een lange termijnbeleid. Door de commissie werd een planningsstelsel gepresenteerd, waarbinnen zowel de grote beleidsterreinen en hun onderling verband, als de meer concrete departementale beleidsvelden zijn opgenomen. Hiertoe werd een onderscheid aangebracht tussen:

- integrale planning;
- facetplanning;
- sectorplanning.

De commissie verstaat onder sectorplanning de concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit (samenvallend met een departement of dienst van een departement), gericht op een zo soepel mogelijk verloop van die activiteit.

Facetplanning heeft betrekking op de algemene aspecten van het overheidsbeleid, zoals sociaal en cultureel welzijn, economie of ruimtelijke inrichting. Bij de facetplanning worden alle sectoren telkens vanuit een gezichtspunt bekeken, bijvoorbeeld vanuit het ruimtelijk facet.

Om te voorzien in de onderlinge afstemming van de facetten heeft de commissie de Wolff de planningsvorm integrale planning ontwikkeld. De integrale planning stelt zich ten doel om tot een synthese te komen van de verschillende vormen van sectorplanning en facetplanning op basis van een mogelijke ontwikkeling van de maatschappij op langere termijn. Kenmerkend voor deze vorm van planning is dat alle sectoren en gezichtspunten tot hun recht moeten komen.

De integrale planning vormde voor de commissie het kader, waarmee planning naar sector (sectorplanning) en planning vanuit een bepaalde invalshoek (facetplanning) binnen de rijksoverheid (met andere woorden op centraal niveau) geïntegreerd worden.

De aanbevelingen van de commissie hebben onder meer geleid tot de instelling van het Sociaal-culturele planbureau (sociaal-culturele facetplanning) naast de Rijksplanologische dienst en het Centraal planbureau (respectievelijk ruimtelijke en economische facetplanning). Na de invoering van de ideeën van de commissie De Wolff heeft het ruimtelijke facet een groot aantal jaren een integrale planningsfunctie vervuld, dat wil zeggen een coördinerende en integrerende rol ten aanzien van de sectoren en facetten. Behalve ten aanzien van het ruimtelijk facet is de integrale planning echter niet tot verdere ontwikkeling gekomen.

De laatste jaren zien we dat wat de afstemming tussen facetplanning en sectorplanning betreft een kentering ontstaat, doordat veeleer sprake is van een nevenschikking van beide planningsvormen dan van een hiërarchisch verband dat wordt gedomineerd door het ruimtelijk facet. Lag het accent oorspronkelijk bij de overheid als planningsinstantie, in de laatste jaren ontstaan steeds meer deelplanningen (sectorale planningen) die zowel in de overheids- als in de particuliere sector hun basis hebben en ontstaat als het ware een overgang van een besloten (overheids)bestuursmodel naar een open bestuursmodel.

Ten aanzien van sommige gebieden (bijvoorbeeld onderwijs, gezondheidszorg) gaat de sectorplanning de facetplanning mogelijk zelfs overschaduwen en lijkt het ruimtelijk facet sterk te worden teruggedrongen.

De invoering van integrale planning met betrekking tot het ruimtelijk facet was voorts gebaseerd op een hiërarchische opbouw van nota's, schetsen, schema's, kernbeslissingen, streekplannen en dergelijke, waarbij lagere bestuursniveaus ondergeschikt waren aan de hogere niveaus, zowel naar planningsschaal als planningstermijn. Deze hiërarchie tussen de bestuursniveaus lijkt wel in toenemende mate te worden gerelativeerd ten gunste van een meer autonome positie van de lagere bestuursniveaus, met betrekking tot het ruimtelijk facet. Dit alles heeft de positie van de ruimtelijke facetplanning sterk verzwakt ten aanzien van andere aspecten, waardoor de integrale ruimtelijke planning op zijn retour is geraakt.

De benaming integrale planning wordt ook in een andere betekenis gebruikt. Het betreft hier het in de V.S. ontwikkelde Plannings-programming-budgeting system (P.P.B.S.), dit is een vorm van integrale beleidsplanning, waarbij wordt uitgegaan van onderling verbonden doelstellingen, uitvoeringsprogramma's en financiële middelen. Deze integrale planningsaanpak heeft op gemeentelijk niveau vooral ingang gevonden door de oprichting van de commissie beleidsanalyse gemeenten (BAG). Bij de BAG werd gestreefd naar de totstandkoming van modellen (bijvoorbeeld integrale beleidsplanning) met een duidelijke koppeling naar de middelplanning. De resultaten van de BAG leidden tot de invoering van meerjarenbeleidsplannen, annex meerjarenbegroting, waaruit onder meer de jaarbegroting kan worden afgeleid. De praktijk heeft echter laten zien dat deze vorm van beleidsplanning, mede onder invloed van de bezuinigingen sterk is overheerst door het financiële aspect; beleidsplannen in de meest zuivere vorm worden tegenwoordig nergens aangetroffen; de financiële planning heeft zich daarentegen overal sterk ontwikkeld. De BAG is inmiddels een aantal jaren geleden ter ziele gegaan.

### *Politieke planningsaanpak*

In het midden van de zeventiger jaren is een discussie op gang gekomen over de waardevrijheid in de ruimtelijke ordening en planologie, waarvan vooral Van Gunsteren en Faludi als exponenten kunnen worden aangemerkt (v. Gunsteren, 1974; Faludi, 1973). De planningsaanpak van de commissie de Wolff werd door deze auteurs als 'orthodox' afgedaan. Daartegenover werd door hen een nieuwe (eveneens normatieve) planningsconceptie ingevoerd, waarbij speciale aandacht werd besteed aan de relatie tussen planning en politiek, in casu de communicatieve planning. Van Gunsteren onderscheidt de volgende verschillen tussen de orthodoxe planning en de communicatieve planning:

## *Schema 2 — Verschillen tussen orthodoxe en communicatieve planning (vlg. van Gunsteren)*

<i>orthodoxe planning</i>	<i>communicatieve planning</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>– doelen ‘gegeven’</li><li>– planning is politiek neutraal</li><li>– de planner voorspelt, de politicus kiest</li><li>– planning valt binnen de grenzen van politieke keuzes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– doelstelling en normstelling zijn onderdeel van planningsproces</li><li>– planning is politiek, normatieve planning</li><li>– planning is ‘inventing and willing the future’</li><li>– planning is politiek kiezen</li></ul>

De communicatieve planning ziet als het grote probleem van de planning niet het verbeteren van controle- en besturingstechnieken, maar verhoging van de burgerlijke bewustwording. Bij deze planning is het plan ‘een taal met behulp waarvan en waarbinnen we tot redelijke discussies en gezamenlijke wilsvorming over de gemeenschappelijke toekomst kunnen komen’ (Van Gunsteren). De communicatieve planning wijst volgens Van Gunsteren het systeemdenken niet af, maar signaleert wel een aantal gevaren die door het systeemdenken kunnen ontstaan:

- verabsolutering van het systeem;
- beperking van het planningsdenken tot een elitezaak;
- ontstaan van kloven tussen plan en uitvoering, tussen initiatiefnemers, probleemoplossers, beslissers, uitvoerders en betrokkenen.

Om deze gevaren te vermijden moeten communicatie-structuren ontworpen worden, één van de belangrijkste taken van de nieuwe planning. Een planning, die echt integraal wil zijn heeft namelijk de politiek nodig; het beantwoorden en oplossen van de substantiële vragen en problemen waarvoor de nieuwe planning zich vandaag ziet gesteld kan alleen plaatsvinden binnen het politieke proces. De huidige plannings-technieken worden hiermee niet overboord gegooid, maar door het scheppen van nieuwe communicatiestructuren wordt het planproces binnen het politieke proces geplaatst: het ‘plan’ wordt daardoor een taal, die door velen kan worden verstaan en gesproken.

De communicatieve planning onderkent naast de waarde van het (politieke) voorbereidingsproces tevens de waarde van het (politieke) uitvoeringsproces voor het nemen van beslissingen. Dit betekent dat van te voren niet teveel moet worden gepland; tijdens de uitvoering moet er ruimte zijn voor het nemen van beslissingen, hetgeen de flexibiliteit en de betrokkenheid verhoogt. Daartoe is wel nodig dat de actoren in het uitvoeringsproces een gelijkwaardige plaats krijgen; manipulatie tijdens de uitvoering door een sterke actor moet worden voorkomen.

In methodisch en procedureel opzicht vond eveneens een ontwikkeling plaats. Ook hieraan heeft Faludi een belangrijke bijdrage geleverd, met name in zijn verhandeling over planningstheorie (Faludi, 1973). Het kernprobleem van rationele planning is de beperktheid van de 'information-handling capacity', aldus Faludi. Er is teveel informatie, het informatiesysteem kan daaruit zelf geen adequate keuze doen. Dit probleem kan verlicht worden door politisering van het planningsproces. De planningsinstantie moet 'open-minded' zijn. Door de politisering kan van de 'politiek van de rationele-planning' worden gesproken.

Vooral bij de normatieve planning waar de uitgangspunten en doelstellingen zelf ter discussie worden gesteld en onderwerp van rationele keuze zijn (in tegenstelling tot de functionele planning) heeft de rol van de planner een heel duidelijk politiek aspect. Planning en democratie gaan in feite samen, waardoor het planningsproces kan worden verbeterd. De rollen van planners en politici moeten op elkaar worden afgestemd, zodanig dat er werkelijk wordt samengewerkt. Planners hebben voornamelijk 'decision-making' tot taak; politici 'decision-taking'. Planners moeten de discussie bespreekbaar maken door de keuzeprocessen bij planning te structureren.

Onder invloed van deze ideeën over democratisering van de planning krijgt binnen het beleid de politieke participatie aan planningsprocessen in de loop van de zeventiger jaren een hoge vlucht. Binnen de ruimtelijke ordening geldt dit vooral op het streekplanniveau. Vooral provincies als Gelderland en Noord-Holland hebben vooropgelopen met het organiseren van inspraak- en participatieprocedures bij planprocessen en het uiteenleggen van planprocessen in keuzestappen ten behoeve van het aangeven van democratische invloedsmogelijkheden voor de burgers (Pouwels, Korsten, Kropman, 1975; Korsten, Pouwels, Kropman, 1974, 1975).

De ontwikkeling van inspraak naar participatie heeft tenslotte geleid tot de gedachtengang dat het bij planprocessen in wezen gaat om processen van invloedsverdeling tussen betrokkenen. Onder andere in ruimtelijke ordeningskringen ontstonden voorts geleidelijk aan discussies over reikwijdte en grenzen die de participatie op de beslissingsbevoegdheid van de staatsrechtelijke bestuursorganen zouden mogen en kunnen hebben (Ruyter-de Zeeuw, 1973). Als gevolg van de inspraakverlening werd bovendien de aandacht gevestigd op de verticale coördinatie tussen de bestuursniveaus onderling en de knelpunten die zich hierin voordeden onder invloed van de inspraakverlening (Korsten, 1979).

### *Bestuurlijk-organisatorische planningsaanpak*

Dit alles heeft ertoe geleid dat het planproces uiteindelijk een meer bestuurskundige en sociaal-wetenschappelijke dimensie heeft gekregen. In het begin van de jaren '80 wordt de aandacht nog vooral beperkt tot de juridische coördinatieproblematiek op het uitvoeringsvlak binnen en tussen de onderscheiden bestuursniveaus (problemen van horizontale en verticale coördinatie). Beleid wordt gezien als een gesloten bestuursstelsel, dat los staat van de maatschappelijke omgeving, met vooral

aandacht voor de procedurele stroomlijning van de ruimtelijke ordening (met behulp van inspraakprocedures). Daarbij wordt de inhoudelijke opgave van de ruimtelijke ordening, c.q. de vervulling van concrete maatschappelijke opgaven tamelijk verwaarloosd.

In de bredere *sociaal-wetenschappelijke benadering* van de ruimtelijke planning die daarna midden van de jaren '80 opkomt wordt deze relatie met de maatschappelijke omgeving wel aangebracht (ITS, Nijmegen, Utrecht, 1981). In deze sociaal-wetenschappelijke benadering wordt het bestuderen van regelgeving alléén onvoldoende geacht, omdat men het noodzakelijk vindt empirisch te onderzoeken wanneer en onder welke voorwaarden meer regelgeving en versterking van het instrumentarium wel of niet een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van inhoudelijke maatschappelijke problemen.

Voor de projectgroep BARO (bestuurlijke aspecten van de ruimtelijke ordening) heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de verdere ontwikkeling van deze meer op het maatschappelijk handelen georiënteerde bestuurlijke ontwikkeling van de ruimtelijke ordening (projectgroep BARO, 1983). De benadrukking van de bestuurlijke aspecten vestigt de aandacht op de identiteit van de ruimtelijke ordening als beleidsveld, te weten:

- ruimtelijke ordening als *inhoudelijke gerichtheid* (dat wil zeggen het optimaliseren van de relatie tussen samenleving en ruimte;
- ruimtelijke ordening als *methodiek* van planning en bestuur in formeel-technisch zin (procedure);
- ruimtelijke ordening als beleidsveld in zijn concrete bestuurlijk-maatschappelijke *verschijningsvorm* (ruimtelijke ordening als bestuurlijk proces).

De projectgroep BARO signaleert verschillende legitimatievraagstukken- en spanningsvelden tussen deze velden. Het belangrijkste spanningsveld bestaat wel tussen enerzijds de brede dynamische doelstelling en anderzijds de beperkte feitelijke reikwijdte (dat wil zeggen spanning tussen beleid en juridische vormgeving).

Zo is de Wet op de ruimtelijke ordening aan de ene kant te omschrijven als een procedurele facetwet, gericht op de bestemming met een daarbij aangepast instrumentarium (planfiguren en dergelijke). Aan de andere kant is er juist een beleidsmatige dynamiek aanwezig, zoals blijkt uit het onderscheid tussen bestemming, inrichting en beheer, dat eerder door de Haan in de ruimtelijke ordening werd ingevoerd (de Haan, 1978).

Het begrippenapparaat van de ruimtelijke ordening functioneert daardoor in het overgangsgebied van planning en politiek, hetgeen een dubbelzinnige terminologie binnen de ruimtelijke ordening heeft teweeggebracht.

Zoals blijkt uit het voorgaande is de methodische en procedurele benadering van de ruimtelijke planning in de afgelopen jaren dominant geweest, hetgeen uiteindelijk



heeft geleid tot een sterk instrumentele aanpak in de afgelopen periode. Daarbij stond de vraag centraal in hoeverre de overheid bereid was het democratisch instrumentarium in te zetten ten behoeve van de ruimtelijke dimensie van het algemene beleid. Hiervoor in de plaats is thans een meer maatschappelijk-analytische aanpak gekomen, waarbij het er meer om gaat te onderzoeken hoe ruimtelijke relevante beleidsvelden (bijvoorbeeld stadsvernieuwing) medewerking kunnen verkrijgen van andere institutionele beleidsvelden. Hierbij gaat het in feite om de bereidheid van andere actoren om hun middelen en instrumenten (ook financiële middelen) in te zetten (c.q. in te passen) ten behoeve van het ruimtelijk relevante beleid. Deze beheersbaarheid en stuurbaarheid van ruimtelijk relevante belangen, beleidsvelden etc. is daarmee tot het kernprobleem van de ruimtelijke ordening in deze tijd geworden.

In de relatie tussen ruimtelijke ordening en de maatschappelijke omgeving worden in dit verband een tweetal elementen van belang geacht:

- 1) de beperkte beïnvloedbaarheid van maatschappelijke processen door de overheid in het algemeen en van sociaal-ruimtelijke processen in het bijzonder (beperkte uitvoeringsgerichtheid);
- 2) de noodzaak om medewerking te verkrijgen van relevante maatschappelijke groeperingen en belangen (onderhandelingsplanologie).

Tussen beide elementen bestaat een relatie, omdat door het benadrukken van onderhandelingen met sterke maatschappelijke partners ter wille van uitvoering op korte termijn, de kans wordt vergroot dat bredere inhoudelijke samenhangen worden verwaarloosd en dat het langere termijn beleid uit het oog wordt verloren.

Het is voor de ruimtelijke ordening van belang de problemen die uit deze bestuurlijk-organisatorische visie voortkomen niet te verdoezelen, maar ze juist als uitgangspunt te hanteren voor verdere analyse door middel van onderzoek. Daarbij zal aandacht nodig blijven voor het eigen inhoudelijke karakter van de ruimtelijke ordening, als een samenhangend geheel, gericht op langere termijnontwikkeling. De verdienste van het onderscheiden van het bestuurlijke aspect van de ruimtelijke ordening is ons inziens vooral geweest dat juist dit 'Leitbild' karakter van de ruimtelijke ordening weer als zelfstandig inhoudelijk aandachtspunt, en ondubbelzinnig in de belangstelling is komen te staan, naast de methodische en bestuurlijke aspecten van de ruimtelijke planning.

De projectgroep BARO verwacht dat deze inhoudelijke functie van de ruimtelijke ordening zich met name in de tweede helft van de jaren '80 sterker zal gaan ontwikkelen, als voorlopig eindpunt van een jarenlange planologische methodenstrijd (projectgroep BARO, 1983).

Een ontwikkeling die het volgende verloop laat zien van de planningsaanpak:

- doelstellingen- en alternatievenbenadering (beginjaren '70);
- probleem- en uitvoeringsgerichte benadering (tweede helft '70);
- onderhandelingsplanning (vooral door middel van bestuurlijke en ambtelijke coördinatie (begin jaren '80).

- wervend Kompasplan, meer op uitspraken gericht dan op afspraken en meer invoeringsgericht dan uitvoeringsgericht (2e helft van de jaren '80).

In bestuurlijk-organisatorische betekenis zou dit wervend Kompasplan uiteraard een andere coördinatiefunctie (meer strategisch van aard) kunnen vervullen dan de meer functioneel en uitvoeringsgerichte plannen uit het afgelopen decennium.

#### **4.4. Opkomst van stadsplanning**

Wat zijn de gevolgen van de hierboven weergegeven ontwikkelingen in ruimtelijke planningsfactoren, politiek-bestuurlijke en beheersfactoren voor de 'strategische positie' van de stad? Zoals reeds eerder in deze studie werd opgemerkt kan worden gesproken van een omslag in het denken over stadsplanning. Het is duidelijk dat de ambities van voorgaande periodes worden teruggeschroefd en plaats moeten maken voor een pragmatische houding ten aanzien van de stadsontwikkeling. Het klimaat van economische recessie en deregulering en een groter besef van economische gegevenheden blijkt niet stimulerend te zijn voor het ideaal van een omvattend en systematisch beleid uit de jaren zestig en zeventig.

Volgens Kreukels is de paradox echter dat, tegelijk met deze uitgesproken pragmatische benadering, geleidelijk een sterkere aandacht voor historische, culturele en psychologische aspecten van planning en beleid zichtbaar wordt (Kreukels, 1985). Na een periode van overschatting van de mogelijkheden van planning, gerelateerd aan een ambitie van systematische beleidsvoering en een politiek streven naar een alles doordringende zorg vanuit de overheid, is er op dit ogenblik sprake van een grote terughoudendheid. Deze terughoudendheid komt zowel in de planningspraktijk als in het planningsdenken tot uiting. Geleidelijk aan ontstaat er meer ruimte voor eigen initiatieven vanuit het particulier initiatief. Het lijkt erop dat de economische recessie deze verschuiving eerder heeft versneld dan veroorzaakt. De scheur tussen ideologie en de realiteit van de welvaartstaat tekende zich al af, voordat de recessie intrad. Er wordt niet verwacht dat dit klimaat anders wordt als de economische recessie weer voorbij is.

Ook uit recente studies binnen de bestuurswetenschappen blijkt een duidelijke heroriëntatie naar historische, (sociaal-)psychologische en culturele aspecten van planning en beleid. Deze heroriëntatie heeft tot gevolg dat het zwaartepunt in de stadsplanning verschuift van een interne bureaucratische gestuurde planning (geleid door planningsdeskundigen) naar het netwerk van organisaties en instellingen in de stad zelf (Kreukels, 1985).

In dit nieuwe maatschappelijke klimaat wordt planning steeds minder gehanteerd als een instrument tot coördinatie van beleid en bestuur en steeds meer als een instrument dat kan worden ingezet bij herstructurering en vernieuwing van de stad. Deze

vernieuwing wordt weliswaar primair opgevat als economisch herstel, maar blijkt zich geleidelijk aan te verbreden tot de culturele en sociale waarden zelf. Opmerkelijk is dat waar het gaat om sociale waarden, de rol van de overheid bescheiden blijft; van een weg terug naar een omvattende overheidszorg, waarbij de economische marktprocessen worden omzeild blijkt geen sprake te zijn geweest.

Daarvoor in de plaats treden onderhandelingen (transacties) tussen de publieke en particuliere sector. Van directe sturing (dat wil zeggen sturing door middel van regels) wordt door de stedelijke overheid nog slechts op beperkte schaal gebruik gemaakt, alleen daar waar dat niet anders kan. De opvatting wint terrein dat in het marktverkeer in potentie de kansen aanwezig (moeten) zijn voor sociaal zwakkere of kwetsbare belangen. De overheid kan zich ofwel op deze voorzieningen verlaten in het vertrouwen dat 'de markt' vanuit zichzelf het gewenste resultaat oplevert voor de kansarmen, ofwel volstaan met het verschaffen van impulsen gericht op het corrigeren van marktimperfecties in het belang van de minder bevoorrechten in de samenleving.

In de bovenstaande opvatting fungeert planning dus niet meer als een puur 'technisch' instrument, op zichzelf staand en zo nodig te perfectioneren door middel van verbetering van procedures of eventueel gebruik making van inspraakprocedures, maar fungeert planning als een 'spiegel' van de samenleving. Veranderingen in het waarden- en normenpatroon van de samenleving, bijvoorbeeld in de richting van een meer geliberaliseerd klimaat, zullen zich uiteindelijk vertalen in de vormgeving van planning. Het gevolg hiervan is dat planning niet meer in de eerste plaats wordt geassocieerd met verwetenschappelijking en rationaliteit van beleid (bijvoorbeeld beleidsanalyse via de BAG). Hiervoor in de plaats treedt veeleer een pakket van ideeën, vondsten, inzet, betrokkenheid, trends, sociale, culturele en psychologische aspecten van vernieuwing, die bepalend zijn voor de vormgeving van de nieuwe planningspraktijk. Deze gedachtengang is in zekere zin 'pluralistisch', omdat er vanuit wordt gegaan dat deze concepties zijn verspreid over de totale stedelijke samenleving, organisaties en instellingen en bewoners en niet slechts het privilege vormen van een kleine planningselite alleen.

Verwacht wordt dat in dit klimaat van veelvormigheid toch de behoefte aan coördinatie op basis van planning en systematiek blijft bestaan. Zonder coördinatie kunnen overheid, grote ondernemingen en instellingen niet meer adequaat functioneren; de manier waarop daaraan echter wordt vormgegeven, is een andere. In plaats van omvattendheid en planmatigheid ontstaat een coördinatiesysteem, waarbij selectiviteit en aanpassing voorop staat (vgl. Hanf en Scharpf (1978) en Scharpf en Schnabel (1978). Er ontstaat meer begrip voor de beperkingen en ambiguïteit van beleid, hetgeen vanzelf resulteert in een afname van omvattende planning vanuit één beleidscentrum (de overheid). In plaats hiervan wordt ruimte gelaten voor programma's, die voortkomen uit het netwerk van organisaties en instellingen in de publieke en particuliere sector (vergelijk Mintzberg, 1979, 1983; Peters, Waterman, 1982).

Kreukels verwacht dat deze veranderde planningsopvatting belangrijke gevolgen zal hebben voor het openbaar bestuur. Het isoleren van planning in afzonderlijke afdelingen en de toevlucht tot afzonderlijke (sectorale en specifieke) planningswetgeving verliezen hun betekenis. Daarvoor in de plaats treedt per beleidsveld een meer algemeen pakket van regelingen en voorzieningen, waarvan planning een onderdeel vormt. De netwerken tussen de publieke en particuliere sector in elk beleidsveld zijn hierbij een belangrijk gegeven.

Van groot belang is voorts dat bij het verkeer in deze netwerken overeenkomsten en contracten steeds meer de plaats innemen van dwingende voorschriften. Deze verschuiving vraagt een aanpassing van het huidige administratieve recht, vooral als het gaat om het overeenkomstenrecht, de relaties tussen publiek- en privaatrecht en het begrenzen van onzekerheden voor 'partijen'.

Deze nieuwe vormen van stadsplanning (zoals bijvoorbeeld contracten tussen overheid en particulier initiatief, bestuursovereenkomsten, partnerships, joint-ventures, complementair bestuur) zullen vanzelf de behoefte doen ontstaan aan een algemene beleidsvisie, waaraan de belangrijkste vernieuwingen en investeringen hun houvast kunnen ontlelen (Kreukels, 1985).

Verwacht wordt, anders gezegd, dat vanuit de stedelijke samenleving zelf een natuurlijke behoefte zal groeien aan een algemeen stadsplan als kader voor een grote verscheidenheid aan projecten en programma's. Vast staat dat dit dan wel een ander stadsplan zal worden, dan we kennen uit de zeventiger jaren (in de vorm van planning, programmering, en budgetteringssystemen, zogenaamde PPBS-systemen), waarin de technische systeembenadering nog hoogtijd vierde (vgl. Easton, 1965).

Waarschijnlijker zal er een stadsplanning groeien, die meer dan in het verleden is verbonden met bestaande sociale en economische stromingen en belangen, die in de stad aanwezig zijn. De eigen verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de lokale overheid kan hierbij gestalte krijgen in nieuwe interventievormen en besturingsmechanismen voor de relatie tussen overheid en het particuliere initiatief.

### *Transactiestelsels*

Bovengenoemde ontwikkelingen op het terrein van de stadsplanning lopen parallel aan ontwikkelingen, die zich ook binnen de organisatie- en bedrijfswetenschappen voltrekken en zijn voor een belangrijk deel daarvan afgeleid.

De gevestigde traditie binnen de organisatie-theorie heeft tot nu toe vooral de nadruk gelegd op het intern functioneren van organisaties met veel aandacht voor onderwerpen zoals effectiviteit, doelmatigheid, harmonie en belangenovereenstemming. Zelf hebben de organisatiedeskundigen betrekkelijk weinig aandacht besteed aan thema's zoals de dynamiek van organisaties, het extern functioneren naar de samenleving, belangentegenstellingen en conflicten, individuele voorkeuren van organisatieleden en dergelijke. Deze benadrukking van het 'statische' element in organisaties is velen reeds langer een doorn in het oog (Leblebici, 1985).

De critici verlangen sinds kort een andere, meer dynamische visie op het organisatieproces, waarbij andere begrippen en analyse-eenheden op de voorgrond komen. Binnen deze meer dynamische visie op organisaties ontstaat meer ruimte voor 'open', dat wil zeggen in de maatschappelijke omgeving opererende structuren, als tegenwicht tot de huidige 'gesloten' en min of meer geïsoleerde organisatie modellen. In navolging van het werk van J.D. Thompson (1967) wordt onzekerheid beschouwd als het essentiële probleem van complexe organisaties en wordt het beheersen hiervan als de kern van het bestuurlijk-organisatorisch proces beschouwd; een proces dat zich zowel binnen als tussen organisaties afspeelt.

Organisaties kunnen hun onzekerheid reduceren door zogeheten 'transacties' met hun maatschappelijke omgeving aan te gaan. Dit begrip *transactie* kan worden gedefinieerd als het *aangaan van een ruilrelatie van een organisatie met andere organisaties*; het wel of niet succesvol zijn van een ruilrelatie voor betrokkenen wordt bepaald door het op een acceptabel niveau houden van de toekomstige onzekerheid voor betrokken partijen, die in de transactie zijn verwickeld (anders gezegd de legitimiteit van de transactie voor betrokkenen).

In dit geheel vormen spelregels, waardoor rechten en plichten over betrokkenen worden verdeeld, eveneens een belangrijk onderdeel van het transactieproces. Immers binnen het kader van spelregels worden belangenconflicten en toekomstige onzekerheden getransformeerd in structuur en voorspelbaarheid voor betrokken organisaties.

De transactie (kosten)benadering binnen de organisatie theorie is nu gebaseerd op de veronderstelling dat het bestaan van verschillende organisatie- en procedurevormen (zoals bijvoorbeeld markten, bureaucratische regelgeving, wetgeving) primair afhankelijk is van de doelmatigheid waarmee dergelijke procedurevormen de ruiltransacties tussen betrokkenen weet te regelen.

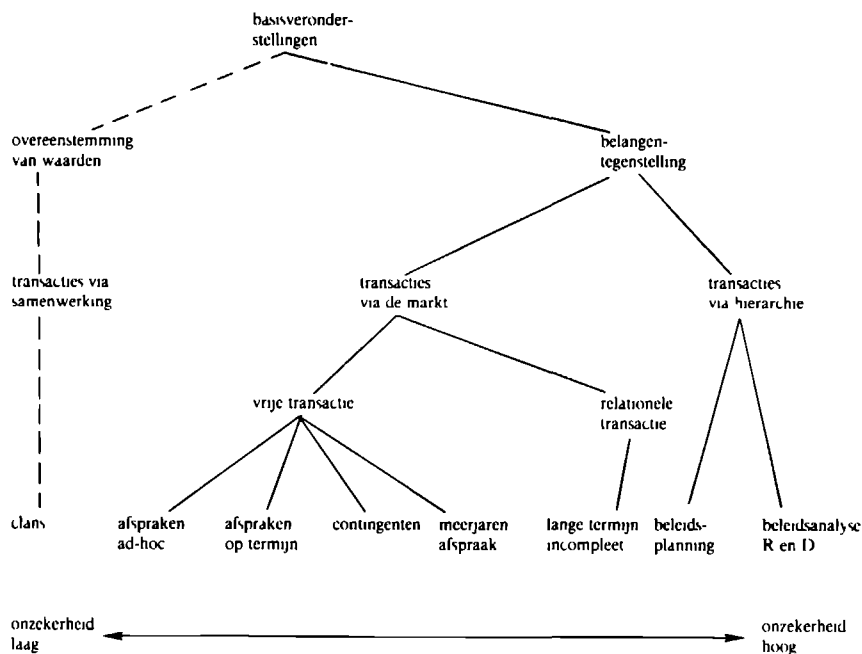
Volgens Ouchi beschouwt de transactie(kosten)benadering doelmatigheid als het kernprobleem van de organisatie theorie. Dit efficiency-principe houdt in feite in dat, gegeven de omstandigheden waaronder ruilrelaties plaatsvinden, verschillende organisatie/procedurevormen in meerdere of mindere mate doelmatig kunnen zijn voor betrokkenen, afhankelijk van wisselende situaties (Ouchi, 1980).

In de transactie(kosten)benadering worden de volgende vier, aan elkaar gerelateerde veronderstellingen gehanteerd:

1. dat markten en overheidsbureaucratieën alternatieve instrumenten vormen die in staat zijn om relaties tussen organisaties te regelen;
2. dat afhankelijk van de doelmatigheid voor betrokken organisaties, transacties (ruilrelaties) kunnen worden ingevoerd binnen de markt of binnen de (overheids)bureaucratie;
3. dat de kosten die zijn verbonden aan een ruilrelatie in de markt variëren afhankelijk van menselijke factoren (gedrag, beperkingen) en kenmerken van de situatie (onzekerheid, ingewikkeldheid, omvang);
4. dat zowel op markten als op bureaucratieën dezelfde set van verklaringsfactoren kan worden losgelaten; beide organisatievormen hebben immers betrekking op transacties als analyse-eenheid (Ouchi, 1980).

De relaties tussen de onderscheiden transactievormen (markt, hiërarchie, samenwerking) en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen zijn door Leblebici geschematiseerd. Met het oog op de stadsplanning is dit schema eveneens interessant, zodat wij het hier in zijn geheel willen presenteren (zie schema).

*Schema 3 — Transacties. achterliggende veronderstellingen en richting van verandering onder condities van toekomstige onzekerheid (Leblebici, 1985)*



Uit het bovenstaande schema blijkt dat in feite zowel onderlinge belangentegenstellingen als toekomstige onzekerheid (onvoorspelbaarheid) ten grondslag liggen aan eventuele alternatieve organisatie/procedurevormen. Ons inziens ligt de grote winst van de transactiebenadering in het feit dat het mogelijk wordt om belangentegenstellingen constructief om te zetten in orde en voorspelbaarheid door het creëren van passende regels en procedurevormen bij een variërende mate van toekomstige onzekerheid.

Het schema toont voorts aan dat in situaties van toenemende onzekerheid eerder hiërarchische vormen van transacties zullen worden toegepast door betrokkenen (te denken valt bijvoorbeeld aan centrale sturing, beleidsplannen en dergelijke), dan vrije vormen van transacties. Het gebruik van contingenten, zoals bijvoorbeeld in de bouw is volgens dit schema een transactievorm, die goed past in een tamelijk voorspelbare maatschappelijke omgeving, maar niet in een periode van onzekerheid, die we momenteel ervaren in de bouw. Zodra de onvoorspelbaarheid toeneemt, bijvoorbeeld doordat de woningvraag zich minder goed laat voorspellen of fluctueert, zal dit instrument waarschijnlijk dan ook aan betekenis inboeten of op een andere manier worden gehanteerd.

#### **4.5. Tekort aan bestuurskracht: nieuwe vormen van stadsplanning?**

Bezien vanuit het perspectief van stedelijke bestuurskracht duidt de bovenstaande ontwikkeling op het ontstaan van nieuwe samenwerkingsvormen tussen centrale en stedelijke overheid, bedrijfsleven en bewoners. Voor de stadsplanning zou dit ons inziens vooral een verdere uitbouw van de zogenaamde *relationele transactievormen* uit het schema van Leblebici impliceren, gericht op bevordering van *incomplete lange termijnafspraken tussen stad, staat, bedrijfsleven en bewoners*.

Vooralsnog is onze mening dat stadsplanning in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat, bij de huidige economische situatie het best gedijt, wanneer aansluiting wordt gezocht bij de behoefte aan stedelijke voorzieningen op lokaal niveau. Er zou geprobeerd moeten worden deze behoefte (vraag) in een langere termijnvisie te vangen, die enerzijds flexibel genoeg is om zich aan te passen aan wijzigende omstandigheden en anderzijds voldoende duidelijkheid en vertrouwen kan wekken om als integratiekader voor betrokkenen te fungeren. Een dergelijke ontwikkeling zou ook het beste aansluiten bij de huidige ontwikkelingen in ons land op gebied van deregulering en decentralisatie.

In hoeverre de beleidspraktijk daadwerkelijk dergelijke ontwikkelingen in de richting van relationele transactievormen toestaat of bevordert zullen we in deel II van dit proefschrift nagaan, aan de hand van de veranderingen die momenteel in de bedrijfstak bouw plaatshebben en die een grote invloed (kunnen) hebben op de stedelijke ontwikkeling.

*Deel II*

**VERNIEUWING VAN BELEIDSSECTOREN: HET VOORBEELD VAN DE  
BEDRIJFSTAK BOUW**





In deel I van deze studie hebben we ons vooral beziggehouden met de vraag wat de achtergronden zijn van de beheers-, bestuurs- en planningssituatie van de stad. Daarbij kwam naar voren dat de bestuurskracht van de stad, gedefinieerd als het vermogen om de maatschappelijke stedelijke problematiek tot een oplossing te brengen, sterk afhankelijk is van de inwerking van beheersfactoren, politiek-bestuurlijke factoren en planningsfactoren.

Zoals we hebben gezien heeft de specifieke ontwikkeling van deze factoren tot gevolg gehad dat de stadsbesturen inmiddels ver verwijderd zijn geraakt van de idealen van de omvattende en systematische beleidsaanpak uit de jaren zestig en zeventig. De bestuurlijke aanpak van de dag van vandaag stevent veeleer af op een nieuwe nuchterheid, waarbij vooral wordt gezocht naar nieuwe samenwerkingsvormen met bestaande sociale en economische stromingen in de stad. Daarbij wordt vooral ook gedacht aan de ontwikkeling van nieuwe transactievormen tussen overheid – bedrijfsleven en bewoners in diverse sectoren van beleid. Wat zijn de mogelijkheden voor dergelijke samenwerkingsvormen?

In deel II van deze studie zullen we vanuit de optiek van een bedrijfstak, zoals de bouw, nagaan welke feitelijke innovatieprocessen zich binnen het beleid voordoen. Waarom is gekozen voor de bedrijfstak bouw als voorbeeld? De bouw is uiteraard voor de stedelijke ontwikkeling een zeer relevante bedrijfstak te noemen. Voorts is het van belang te constateren dat de maatschappelijke opgave van de bouw momenteel aan sterke veranderingen onderhevig is. De na-oorlogse inspanningen zijn vooral gericht geweest op herbouw en utiliteitsbouw. Daarna kwam nieuwbouw in de woningsector aan de orde. Aanvankelijk gericht op de opheffing van de woningnood in kwantitatieve zin. Later werd aan kwalitatieve aspecten meer aandacht geschonken. Stadsvernieuwing gaf een nieuwe wending aan de woningbouw.

In 1970 bestond stadsvernieuwing voornamelijk uit sloop en eventueel nieuwbouw. In de zeventiger jaren zijn sanering en renovatie vooral gericht geweest op het vooroorlogse woningbezit. In 1980 was het Nederlandse woningbestand tot 5 miljoen toegenomen. In de twintig hierop volgende jaren zal daaraan nog 1 miljoen worden toegevoegd. De verwachting is dat omvang en gemiddelde woningbezetting zich dan hebben gestabiliseerd. De komende jaren verschuift het accent sterk naar het na-oorlogse woningbezit.

De komende tien tot vijftien jaar lijken de bouwactiviteiten sterk te verschuiven van nieuwbouw naar herstel en beheer van de bestaande woningvoorraad. Er is sprake van een toenemende leegstand. Het gaat hier voornamelijk om onaantrekkelijke flats en duurdere woningen. Tegelijkertijd blijven lange lijsten woningzoekenden bij de gemeenten bestaan. Er is dus wel vraag naar woningen, maar die moeten goedkoop en aantrekkelijk zijn.

Door de beperking van de woningwetsector en de vermindering van de individuele huursubsidie worden de mogelijkheden tot betaalbaar wonen verder beperkt. De provincies en gemeenten dreigen daardoor voor de keuze te worden gesteld: bouwen voor de leegstand of minder bouwen. De bevolking vergrijsst en ontgroent. Daarnaast gaat de individualisering voort en wordt er minder (snel) getrouwd en vlugger gescheiden.

Momenteel bestaat de woningvoorraad voor ongeveer 70 procent uit eengezinswoningen en voor ongeveer 30 procent uit meergezinswoningen. De gemiddelde woningbezetting is 2,7. Dit betekent dat de bestaande woningvoorraad in toenemende mate geschikt moet worden gemaakt voor bejaarden, alleenstaanden, samenwonenden en kleine gezinnen waarvan beide volwassenen (part-time) werken. Dat vraagt om aanpassingen in de zin van kleine comfortabele woningen waarbij rekening wordt gehouden met de geringe mobiliteit (van bejaarden) en de nabijheid van voorzieningen.

Zoals eerder opgemerkt is de volkshuisvesting vanouds een aangelegenheid van het Rijk (kwantiteit, kwaliteit, middelen) en de gemeenten (uitvoering). Gaandeweg is de overtuiging gegroeid dat het Rijk zich verder moet beperken en dat het zwaartepunt moet verschuiven naar de gemeenten en met name naar de steden. Dit betekent dat de verantwoordelijkheid van de steden op het vlak van het bouwen en wonen zal toenemen en dat van hen in de toekomst waarschijnlijk een actievere rol zal worden verlangd. In het perspectief van de afnemende overheidsfinanciering is het bovendien de vraag of steden in de komende jaren zullen berusten in het bouwen van de aan hen toegewezen (bodem)contingenten of dat door hen eerder zal worden aangestuurd op het zelf actief ontwikkelen van de markt van vraag en aanbod van bouwprodukten (woningen, kantoren, utiliteitsbouw) via genoemde bedrijfsmatig opgezette aanpak. In dit laatste geval ligt het voor de hand dat nieuwe samenwerkings- en transactievormen zullen ontstaan tussen de stedelijke overheid, het bedrijfsleven en bewoners, gericht op wederzijds belang (zoals bijvoorbeeld afspraken over mengvormen van vrije sectorwoningen en sociale woningbouw, lange termijnafspraken over investeringen en dergelijke).

In het Innovatief onderzoeksprogramma in de bouw (I.O.P.-bouw) dat hieronder wordt besproken is geprobeerd om de uitgangspunten op te sporen die kunnen leiden tot verbetering van deze samenwerking. Daarbij is in het kader van het I.O.P.-bouw vooral gezocht naar mogelijkheden voor het sociaal-wetenschappelijk onderzoek om deze ontwikkeling van nieuwe transactievormen op basis van sociaal-wetenschappelijk onderzoek te begeleiden en te ondersteunen (Pouwels, 1987).

**5.1. Het Innovatief onderzoeksprogramma in de bouw (I.O.P.-Bouw): inhoud en opzet**

*Inhoud*

In ons land valt pas vrij recent een toegenomen belangstelling te bespeuren voor de ontwikkeling van een meer bedrijfsmatige aanpak van de relatie tussen overheid en het particulier initiatief. Vooral het terrein van het bouwen en wonen kan worden gezien als een voorbeeld voor deze nieuwe ontwikkelingen.

Hiertoe heeft vooral het ministerie van Economische Zaken een aantal belangrijke impulsen gegeven, door, evenals in andere bedrijfstakken al langer het geval is, nu ook de bouw tot voorwerp van vernieuwing te proclameren. Op initiatief van het ministerie van Economische Zaken en mede in samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer (VROM) worden namelijk voor de bouw vanaf 1985 zogenoemde Innovatiegerichte onderzoeksprogramma's (I.O.P.'s) ontwikkeld.

Deze I.O.P.'s kunnen worden beschouwd als een beleidsinstrument van de overheid, gericht op het tot ontwikkeling brengen van technische en wetenschappelijke achtergrondkennis en expertise op gebieden die voor een dynamische ontwikkeling van de Nederlandse industrie en dienstverlening op middellange termijn van belang zijn. Opmerkelijk aan deze aanpak is dat het nadrukkelijk de bedoeling is dat binnen de I.O.P.'s zowel overheid, bedrijfsleven als wetenschappelijke onderzoeksinstellingen met elkaar samenwerken om aldus te komen tot systematische innovatie van onderzoek en ontwikkeling op de onderscheiden onderzoeksterreinen en probleemvelden. Bij de I.O.P.'s handelt het in principe om een grootschalige aanpak van de innovatie van kennis en onderzoek; een aanpak die zich uitstrekt tot meerdere inhoudelijke werkterreinen tegelijkertijd.

Om een voorbeeld te noemen: inmiddels zijn er I.O.P.'s ingesteld voor uiteenlopende werkvelden zoals bijvoorbeeld de biotechnologie, maar ook voor zoiets als hulpmiddelen voor gehandicapten. De aanpak is er doorgaans op gericht eerst te komen tot de opstelling van meerjarenprogramma's op het betreffende onderzoeks-terrein, alvorens met concreet onderzoek te starten.

In april 1985 is ook voor de bouw een dergelijk I.O.P. verschenen; het zogeheten 'Meerjarenprogramma van de programmacommissie innovatiegericht onderzoek in de Bouw'. De taak van deze Programmacommissie bouw is primair het ontwikkelen van op vernieuwing gerichte onderzoeksprogramma's voor de bouw, deze programma's uit te werken en te begeleiden. Daarbij gaat het zowel om vernieuwing van producten, als om processen en organisatiestructuren.

De rode draad van het I.O.P.-bouw is gelegen in de analyse van zowel de technologiestructuur als van de vraagstructuren, die zich in de samenleving met betrekking tot de bouw voordoen. De aanpak beperkt zich met andere woorden dus niet tot alleen de technologische innovatie, die voor de sociale wetenschappen wellicht minder interessant is te noemen.

In navolging van het rapport 'Technologische en structurele veranderingen in de Bouw' (Stichting Bouwresearch, 1980) wordt in het meerjarenprogramma in dit verband het begrip 'innovatiebedding' geïntroduceerd. Hiermee wordt bedoeld op de wens tot het creëren van een gezamenlijke visie (van overheid, bedrijfsleven en onderzoek) ten aanzien van maatschappelijke en technologische ontwikkelingen in de samenleving en de invloed daarvan op de bouwwijze en de structuur van het productie-apparaat van de bouwnijverheid.

Door de opstellers van het I.O.P.-bouw wordt als een fundamenteel probleem ervaren dat dergelijke gezamenlijke visies momenteel ontbreken, waardoor het ontstaan van elkaar versterkende clusters van innovaties wordt verhinderd en waardoor uiteindelijk het netto-effect van allerlei innovaties gering blijft.

Op het terrein van de I.O.P.-bouw worden een drietal zogeheten trajecten onderscheiden, te weten: een commercieel traject, een sociaal-economisch traject en een technologisch traject. Voorzover het gaat om het creëren van nieuwe concepties wordt grote waarde gehecht aan het opstellen van een gezamenlijke visie met betrekking tot de zogenaamde 'vraagstructuur' (dat wil zeggen vraag- en aanbodzijde van de bouw); speciaal op dit terrein zou er volgens het I.O.P. veel versnippering en verspilling zijn te bespeuren. Bij deze vraagstructuur gaat het in wezen om de verbetering van relaties en samenwerking tussen vragers van bouwdiensten, de overheid als regelgever en aanbieders op de bouwmarkt (productiestructuur). Het I.O.P. wil vraag en aanbod zodanig met elkaar confronteren dat daardoor relevante probleemstellingen en onderzoeksthema's kunnen worden opgespoord.

### *Opzet*

Zoals opgemerkt vormen kennis van en inzicht in de aard en richting van de maatschappelijke veranderingen, die zich momenteel in de maatschappelijke omgeving van de bouw voltrekken en van de afstemmings- en aansluitingsmogelijkheden hierop fundamentele voorwaarden voor het welslagen van innovatie van de bouw als bedrijfstak. In het bijzonder voor een bedrijfstak die, althans wat financiering en planning betreft, in zo belangrijke mate blijkt te steunen op de

overheid is het van strategisch belang dat deze overheid zelf mede richting en inhoud aan de gewenste innovatie kan verschaffen.

In het meerjarenprogramma I.O.P.-bouw worden een aantal onderzoeksterreinen genoemd, die voor de ontwikkeling van een innovatiebeleid in de bouw van belang zijn. Het gaat hierbij om terreinen zoals bouwtechniek (bouwmaterialen- en productie, nieuwbouw, renovatie en hergebruik) procesbeheersing (ontwerptechniek, informatica) exploitatie en beheer (technisch en financieel beheer) sociale en economische aspecten (arbeidsverhoudingen, werkverbanden).

Binnen het I.O.P. wordt zoals gezegd naast deze (kwantitatieve) produkt- en procesgerichte thema's tevens aandacht gevraagd voor de 'vraagstructuur', dat wil zeggen aanbod en vraag van bouwprodukten en -diensten, als terrein waarop innovatie zich dient te richten. In dit verband worden onderscheiden regelgeving (van de overheid), procedures (organisatievorming en samenwerking binnen de bouwbranche), en markttechniek (gericht op consumenten). Om een beeld te krijgen van de ontwikkeling van nieuwe transactievormen tussen overheid en bedrijfsleven hebben we in dit proefschrift het I.O.P.-bouw als voorbeeld genomen.

'De bouw' speelt zich af in een maatschappelijk krachtenveld, waarvan veel elementen voortdurend in beweging zijn. Dit geldt op de eerste plaats voor de *vraagzijde* van de markt. De behoefte aan woningen, met alle kwantitatieve en kwalitatieve elementen, die daarbij een rol spelen, ondergaat sterke veranderingen, mede onder invloed van demografische ontwikkelingen (omvang en samenstelling van de bevolking, samenstelling van huishoudens, veroudering van de bevolking), ontwikkelingen in de wooncultuur en ontwikkelingen in het wonen van specifieke categorieën (jongeren, ouderen). Ook ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende marktsectoren (huur/koop, gesubsidieerde sector/vrije sector) hebben consequenties voor de bouw, evenals bepaalde ontwikkelingen in het financieringssysteem en het verbeteren van woningen (rol van beleggers, woningcorporaties).

Bij pogingen om op adequate wijze in te spelen op deze ontwikkelingen aan de vraagzijde kan de bouw zowel in positieve als in negatieve zin gevolgen ondervinden van het 'bouwsysteem', in deze studie dus de *aanbodkant* genoemd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:

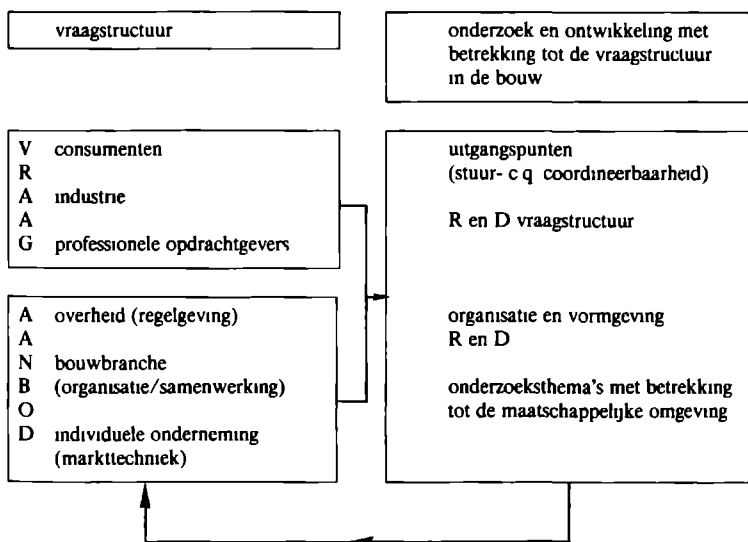
- ontwikkelingen in het *overheidsbeleid* op het gebied van de regelgeving ten aanzien van de ruimtelijke ordening en de volkshuisvesting; trefwoorden als decentralisatie, deregulering en privatisering zijn in eerste instantie al voldoende om de dynamiek op dit punt aan te geven;
- ontwikkelingen binnen de *bouwbranche* zelf: te denken valt aan specifieke bedrijfsorganisatorische ontwikkelingen en procedures die van invloed kunnen zijn op de vraag naar bouwprodukten en diensten, zoals bijvoorbeeld schaalveranderingen van bedrijven, veranderingen in de relaties tussen aannemers en onderaannemers, wijzigingen in het stelsel van opdrachtneming, ontwikkelingen in de verhouding tussen kwaliteit en kosten;

- ontwikkelingen in de *individuele onderneming*, zoals de mate waarin gebruik wordt gemaakt van bepaalde *markttechnieken*, contacten met intermediaire en financiële beleggers, marktontwikkeling en projektontwikkeling, serviceverlening aan klanten en dergelijke.

Genoemde ontwikkelingen zijn ten opzichte van de bouw grotendeels als autonoom te beschouwen, in die zin dat de bouw hiermee wordt geconfronteerd en dat ze vanuit de bouw en het beleid met betrekking tot de bouw slechts ten dele en in vele opzichten in het geheel niet kunnen worden beïnvloed.

In de optiek van dit proefschrift kan nu vervolgens de vraag worden gesteld in hoeverre innovatieprocessen (in de I.O.P. doorgaans aangeduid als 'research en development', afgekort als R en D) het bouwsysteem ondersteunen bij het vinden van adequate reacties op deze ontwikkelingen en in hoeverre een op innovatiegericht onderzoeks- en ontwikkelingsbeleid daarbij een stimulerende rol kan spelen. De bovenstaande relaties tussen vraagstructuur in de bouw en innovatie van onderzoek kunnen zichtbaar worden gemaakt in het onderstaande overzichtsschema, waarbij is aangesloten op de terminologie die in het kader van het I.O.P. Bouw wordt gebruikt met betrekking tot de 'vraagstructuur'. Dit schema zullen we in deel II van deze studie verder invullen. Opgemerkt dient te worden dat hieronder alleen de vraagstructuur met betrekking tot de woningbouw wordt behandeld. Ontwikkelingen in de sector utiliteitsbouw en weg- en waterbouw worden dus niet besproken.

*Schema 4 — Relaties tussen vraagstructuur in de bouw en innovatie van R en D*



## 5.2. Veranderingen aan de vraagkant

Woonruimte wordt door de maatschappij beschouwd als een primaire levens-behoefte. Veranderingen in deze *behoefte aan woonruimte* kunnen het gevolg zijn van enerzijds 'autonome' ontwikkelingen in de maatschappij die van invloed zijn op het terrein van het wonen en de volkshuisvesting en anderzijds van ontwikkelingen in het gedrag en het beleid van de partijen die bij de woningmarkt zijn betrokken. Vanuit de autonome maatschappelijke ontwikkelingen valt relatief objectief te voorspellen, wat gezien een aantal te verwachten veranderingen in de bevolkingsomvang, samen-stelling, groei, de woontendensen, de voorraad etcetera de te verwachten effecten zullen zijn op de behoefte aan woonruimte in ons land en/of in bepaalde regio's. De overheid is op basis van dergelijke gegevens en op basis van aansluitende woningbehoefte-onderzoeken globaal in staat om het bijbehorende woningbouw-programma te bepalen en (jaarlijks) de benodigde contingenten over de markt te verdelen.

Zoals bekend worden woningbouwprogramma's in het algemeen voor meerdere jaren vastgesteld om lange termijn effecten te onderkennen en daarop het beleid af te stemmen. Woningbehoefte-onderzoeken worden elke 4 jaar herhaald, omdat de woningbehoefte zich voortdurend wijzigt, terwijl daarentegen de woningvoorraad een meer statisch karakter heeft. Terwijl de woningbehoefte wordt vastgesteld op basis van min of meer objectieve criteria, geschiedt de keuze die de consument maakt ten behoeve van de woonruimte die hij wenst op grond van subjectieve criteria, die worden betrokken bij een persoonlijke afweging. Voor de bepaling van de vraag naar woningen is het dan ook niet alleen voldoende om uit te gaan van de autonome ontwikkelingen die zich binnen de maatschappij voordoen of objectieve criteria, gebaseerd op ontwikkeling van vraag en aanbod (de effectieve vraag), maar is het eveneens nodig rekening te houden met meer subjectieve criteria, die gebaseerd zijn op de wensen van de consument (dat wil zeggen de zogenaamde subjectieve vraag).

Onder invloed van een aantal maatschappelijke processen, zoals bijvoorbeeld de demografische ontwikkeling, inkomensontwikkeling, veroudering van de woning-voorraad is de vraagkant van de woningmarkt de laatste jaren sterk in beweging gekomen. De vraagkant vertoont door het zich melden van nieuwe groepen op de woningmarkt, zoals tweeverdieners, gezinnen in de reductiefase, lage inkomens-groepen bovendien diversiteitstendensen. Betrouwbare voorspellingen over de gewenste behoefte aan woonruimte zijn onder andere hierdoor steeds moeilijker geworden. De bevolkingsontwikkeling in ons land bezit volgens Dieleman een zekere mate van onafwendbaarheid. *Demografische ontwikkelingen* uit het verleden bepalen namelijk in sterke mate de ontwikkelingen, zoals die de komende 25 jaar op ons afkomen. Zo zal de geboortegolf van na Wereldoorlog II in de jaren negentig zeker leiden tot veel huishoudens in de reductiefase en na de eeuwwisseling verantwoordelijk zijn voor veel hoogbejaarden en dus een sterke veroudering van de bevolkingspyramide (Dieleman, e.a., 1985).



Inmiddels heeft zich sinds het begin van de jaren '70 een scherpe daling van het geboorteniveau voorgedaan, die thans ruim ligt onder het niveau dat op den duur nodig is om de vervanging van de generaties te garanderen. De gevolgen hiervan voor de samenstelling van de bevolking zijn duidelijk zichtbaar en voor de totale bevolkingsomvang zal dat een daling kunnen betekenen in de eerste helft van de volgende eeuw. Er is voorts eveneens een trend te constateren naar kleinere en instabieler huishoudens (onder andere ten gevolge van het hoge percentage echtscheidingen en het ongehuwd samenwonen worden de huishoudens instabieler). De verwachting bestaat dat het aandeel een- en tweepersoonshuishoudens in ons land nog sterk zal groeien en in het jaar 2000 het getal van 6 miljoen zal kunnen passeren. Gezien de, in vergelijking met het buitenland, jonge bevolkingsopbouw zal ondanks deze terugloop van het aantal geboorten, volgens de lage variant van de CBS-prognose 1984 de bevolking tot het jaar 2000 toch nog groeien met zo'n 300.000 personen (Dieleman, e.a., 1985).

Voor de woningbehoefte betekenen bovenstaande gegevens dat de behoefte aan zelfstandige woonruimte voorlopig nog blijft groeien, als gevolg van deze actuele demografische ontwikkelingen. Dieleman verwacht dat door de toename van het aantal kleine vooral ook voor oudere huishoudens de vraag naar kleine woningen met weinig kamers eveneens groter wordt, terwijl voorts ook het woonruimtegebruik per persoon zal toenemen. Geleidelijk aan komt het einde van kwantitatieve woningnood in Nederland echter in zicht en gaat er een ruimere woningmarkt ontstaan, met zelfs gevaren voor leegstand in bepaalde delen van het land en in bepaald sectoren, met name na-oorlogse hoogbouw. Ook het *aanbod* van woningen in de bestaande voorraad zal waarschijnlijk door de veroudering van de bevolking van karakter veranderen. In plaats van een marktsituatie, die vooral wordt bepaald door verhuizingen van jonge huishoudens naar betere, grotere en duurder woningen ontstaat meer een 'afstroommarkt' die eerder wordt bepaald door verhuizingen en overlijden van oudere bewoners, in plaats van door doorstromers en starters. Dit leidt ertoe dat de rol van de ouderen op de woningmarkt belangrijker zal worden in de toekomst (Dieleman, e.a., 1985).

De verwachtingen over de *inkomensontwikkelingen* van huishoudens zijn weinig optimistisch. Er dreigt een absolute daling van het gemiddeld inkomen en een groei van het aantal huishoudens met een laag inkomen. Een van de effecten hiervan kan zijn dat de vraag naar goedkope woonruimte sterk zal gaan groeien. In deze situatie is het voor de consument van vitaal belang dat de stijging van de bouwkosten lager zal blijven dan het algemene niveau van de kostenstijging, omdat de consument anders een steeds groter deel van zijn inkomen zal gaan verwonen.

Over de groei van de arbeids'productiviteit' in de bouw en het doorwerken daarvan in de bouwrijzen bestaan grote onzekerheden. Wel duidelijk is dat hierbij het investeringsklimaat, de situatie op de woningmarkt en het overheidsbeleid ten aanzien van objectsubsidies een belangrijke rol zal (kunnen) spelen. Ook de

rentestand en de toekomstige ontwikkeling van de energiekosten vormen hierbij natuurlijk belangrijke factoren voor het laag houden van de kosten van het bouwen en wonen.

Al met al kan worden verwacht dat de geschetste situatie ertoe zal leiden dat het wenselijk wordt om de consument zelf in toenemende mate te betrekken bij de beheersing van en besparing op de totale woonlasten (Dieleman e.a., 1985).

De *sociaal-culturele ontwikkelingen* worden gekenmerkt door een toenemende mondigheid van de bewoners en door processen van voortgaande individualisering en atomisering van de maatschappij. Dit manifesteert zich onder meer in een grotere behoefte aan meer zeggenschap over de eigen woon- en leefsituatie. Andere ontwikkelingen die van belang kunnen zijn voor de behoefte aan woonruimte betreffen de verdere *emancipatie* van de vrouw binnen de samenleving en de *afname van de werktijd*. Deze laatste tendens zal nog worden versterkt door te toegenomen mogelijkheden op het terrein van de micro-elektronica, waardoor nog meer activiteiten vanuit de woning zelf kunnen worden verricht (Haberer e.a., 1984).

Tenslotte zal de betekenis van de bestaande woningvoorraad voor de woningmarkt relatief in belang toenemen, mede omdat volgens de huidige plannen in de jaren negentig minder woningen aan de voorraad zullen worden toegevoegd. Hierdoor komt het *onderhoud en beheer* van de bestaande voorraad meer in de belangstelling te staan. Waarschijnlijk zal een steeds omvangrijker deel van het gebeuren op de woningmarkt zich gaan afspelen in de bestaande voorraad; onderhouds- en herstelproblemen dringen zich op en vragen om oplossingen en innovaties (Dieleman, e.a., 1985).

Wat zijn de gevolgen van bovenstaande maatschappelijke ontwikkelingen voor vraagzijde van de woningmarkt?

1. Allereerst kunnen we verwachten dat de kwantitatieve woningnood onder invloed van genoemde demografische factoren zich zal wijzigen in een meer kwalitatieve nood. We kunnen verwachten dat in deze omstandigheden bepaalde subjectief geïnterpreteerde criteria door de consument aan gewicht zullen toenemen. De keuze die de consument maakt zal vaker geschieden onder invloed van sociale en economische ontwikkelingen en op grond van subjectieve (persoonlijke) criteria. Daarbij spelen zaken als rentestand, type-afwerking, grootte van de woning, sociale opbouw van woonwijken, ruimtelijke opbouw van wijken, mentaliteitsveranderingen en subsidieregelingen en financiële aspecten uiteraard een rol. Deze subjectieve keuze van de consument wordt mede beïnvloed door de gesignaleerde veranderingen in demografische factoren, die ons staan te wachten.

Probleemstellingen, c.q. vragen die zich in dit verband opdringen hebben bijvoorbeeld betrekking op de consequenties van de veroudering van de bevolking voor de mobiliteit en verhuisgeneigdheid op de woningmarkt. Zal de

bevolking in de toekomst ten gevolge van de veroudering eerder geneigd zijn in de eigen woonplaats te blijven wonen? Welke eisen worden gesteld aan de ruimtelijke opbouw van steden en dorpen? Geven ouderen bijvoorbeeld de voorkeur aan het wonen in centrumgebieden, dicht bij de voorzieningen, of prefereren ze eerder een rustige woonomgeving? Wat kan bouwen voor ouderen betekenen voor de doorstroming? Zijn er meerdere groepen ouderen te onderscheiden qua marktpositie? Welke eisen worden gesteld aan de sociale omgeving? Wonen ouderen inderdaad liever in appartementen, omdat deze woonvorm voor hen 'veiliger' is dan het wonen op de begane grond? Wat is de invloed van bepaalde mentaliteitsveranderingen op het terrein van het wonen als gevolg van demografische ontwikkelingen, zoals toenemende individualisering en veroudering? Ontstaan hierdoor nieuwe kansen voor gemeenschappelijk wonen? Hoe ontwikkelen zich de wensen van de consument ten aanzien van individueel wonen, groepswonen of bepaalde tussenvormen hierin, zoals bijvoorbeeld het wonen van meerdere generaties onder één dak? (vgl. ook Pas, Pouwels, 1983).

2. Bezien in het licht van de negatieve inkomensontwikkelingen zal voorts beheersing van de totale woonlasten heel belangrijk worden voor de consument; met het oog hierop verwachten wij een toenemende behoefte aan nieuwe financieringsvormen, lagere energiekosten, gebruik en toepassing van onderhoudsarme materialen, evenals een behoefte aan mogelijkheden tot besparing op bouwkosten door zelfwerkzaamheid bij de afwerking en inrichting van woningen van de zijde van de consument. In het bijzonder stijgende woonlasten zullen ertoe kunnen leiden dat nog meer activiteiten op de woningmarkt in het informele circuit (zelfbouw) zullen worden uitgevoerd. Voortdurende stijging van energiekosten kan leiden tot een extra vraag naar energiezuinige woningen, terwijl door de consument eveneens steeds vaker gebruik zal worden gemaakt van alternatieve financieringsvormen. De consumenten zullen zich hierover graag laten informeren, vooral omdat de extra kosten die dit meebrengt, vaak in de korte tijd kunnen worden terugverdiend. Wij verwachten dat een 'klant-gerichte' instelling op het terrein van de kostenontwikkeling daarom steeds meer noodzakelijk zal zijn op de markt. De bouw zal als het ware moeten gaan meedenken met de woonconsument bij de oplossing van zijn problemen. Het behoeft geen betoog dat dit hoge eisen stelt aan de organisatiestructuur en aanpak van de bouw, waarop we later nog zullen terugkomen.

### **5.3. Politiek-bestuurlijke omgeving van de bouw**

Hiermee doelen we met name op de regelgeving van de zijde van de overheid. Zoals bekend kan de overheid op een groot aantal manieren invloed uitoefenen op de bouwproductie (en op de vraag naar bouwprodukten en diensten).

Alvorens hier nader op in te gaan willen we allereerst opmerken dat de belangstelling van de overheid voor vernieuwing van de bouw tot op heden vrij beperkt is geweest (later zal blijken dat dit eveneens kan worden gezegd van het bedrijfsleven dat eerst wil innoveren wanneer er geen onzekerheid over de winstverwachtingen bestaat). In vergelijking met andere sectoren van de economie is het proces van technische vernieuwing in de bouw achtergebleven. Weliswaar zijn er velerlei individuele veranderingen in het productieproces te melden, die de kwaliteit hebben verbeterd of de kosten hebben verminderd, maar het verloop van de innovatie in de bouw is grotendeels incrementeel en ad-hoc geweest. We kunnen geen enkele verbetering in materialen en bouwmethodiek vinden, waardoor het bouwproces drastisch is gedaald in kosten; ook in brede kring bekende innovaties, zoals bijvoorbeeld scheiding tussen drager-inbouw, open bouwen zijn momenteel nog zo weinig operationeel, dat effecten niet zijn bewezen en verdere ontwikkelingen moeilijk zijn te voorspellen.

Dit achterblijven is gedeeltelijk veroorzaakt door inherente factoren van de bouwindustrie zelf. Zo is de (te) geringe innovatie in de bouw waarschijnlijk mede te wijten aan de lage kapitalisering van de bouw en de aanwezigheid van veel kleine bedrijven, die geringe aantallen produceren. De structuur van het bouwbedrijf zelf (het organisatiepatroon) kan o.i. allereerst worden gezien als een natuurlijke reactie van de bouw op financiële condities en de conjunctuurgevoeligheid van de vraag naar bouwprodukten. Ten dele zijn deze structuur van de bouw en haar lage niveau van kapitaalindustrie een indirect gevolg van het gevoerde financiële beleid door de bouwwereld zelf en de regelgeving van de overheidsinstituten, met andere woorden een gevolg van interne en externe factoren.

Nu ten gevolge van deregulering deze bemoeienis van de overheid zal worden verminderd, zal in ieder geval één belangrijke oorzaak van deze gevoeligheid van de bouw worden verwijderd. Maar zelfs wanneer de bouw in staat zal zijn om op gelijke voet te concurreren met andere investeringsactiviteiten, zal het niveau van de bouwactiviteiten altijd bijzonder gevoelig blijven voor economische omstandigheden. Met andere woorden tenzij de bouw voorwerp wordt van heel expliciete wetgevende controle of specifieke conjunctuur (subsidie) politiek, zal het niveau van de industriële activiteit in de bouw gevoelig blijven voor monetair beleid van de overheid.

De ontwikkeling van de bouwproductie wordt eveneens beïnvloed door de ruimtelijke ordening. Effecten kunnen bijvoorbeeld zijn dat een waardestijging plaatsvindt van de oude naar de nieuwe eigenaars, dat de verblijfskwaliteit groter wordt of dat renteverliezen ontstaan, doordat de grond niet wordt verkocht.

Een ander effect van regulering, waardoor kosten worden verhoogd en de voorraad wordt verkleind is het ontstaan van monopolieposities aan de aanbodkant van de markt. Anders gezegd: gebrek aan concurrentie kan eveneens worden gezien als een oorzaak van prijsstijging op de markt. In het verleden heeft de overheid de competitie zichtbaar bewust afgeremd; is dit wellicht een reden voor de huidige prijsontwikkeling

geweest? De ontwikkelingen, die aan het eind van de 70-er jaren hebben plaatsgevonden duiden hier wel op. Geleidelijk aan blijkt de markt echter vrijer te worden en bovendien verzadigingstendensen te vertonen.

Het is in ieder geval uit het bovenstaande duidelijk geworden dat ruimtelijke beperkingen, zoals bijvoorbeeld vergroting van dichtheden, directe effecten hebben voor de bouwproductie, voor kosten-reductie, en voor het bevorderen van een evenwichtige spreiding van de bouwproductie over gemeenten.

### *Lessen uit het buitenland*

Buitenlandse ervaringen met door de overheid gestuurde innovatieprogramma's in de bouw leiden tot uiteenlopende conclusies. (Nelson, 1982).

1. dergelijke programma's resulteerden niet in een snelle vooruitgang op technologisch gebied of op het terrein van de bouwproductie.  
Desalniettemin werden enkele voordelen gesignaleerd, zoals:
  - verbetering van de coördinatie van bouwprocedures;
  - ontstaan van wetgeving, waardoor industrialisatie werd bevorderd;
  - grotere uniformiteit in regelgeving op het terrein van de bouwproductie.
2. Het bleek heel moeilijk om innovatieprogramma's uit te voeren, die gelijktijdig zowel produktiedoelstellingen als onderzoeks- en demonstratiedoelstellingen (voorbeeldprojecten) moesten dienen.
3. Tenslotte, bleek het moeilijk om bestuurlijk/politieke commitment te krijgen voor de bouw over een langere periode met aanwezige macro-economische veranderingen.

Dergelijke lessen uit het buitenland wijzen erop dat door lange termijnafspraken ten aanzien van innovatiedoelstellingen de concurrenten in de bouw blijkbaar worden gestimuleerd om vooruit te plannen en te experimenteren. Vooral de deelname van de overheid hierbij blijkt de verspreiding van opgedane ervaringen en technieken te bevorderen. Hierbij is wel van essentieel belang dat er een helder onderscheid wordt gemaakt tussen innovatief beleid, voorzover gericht op het stimuleren van innovatie in ontwerp, technieken, materialen en dergelijke en de langere termijn (overheids)doeleinden van volumeproductie voor de markt.

Overigens dient een beleid dat is gericht op het bereiken van kostenreducties veel breder te worden opgezet dan een beleid dat voornamelijk is gericht op bevordering van (industriële) productie. Garanties voor het al dan niet rendabel zijn van de uitvoering van bepaalde hoeveelheden (industriële) producties in de bouw kunnen alleen worden afgegeven door de markt zelf en niet door de overheid.

Voorts kan ook de omvang van het innovatie-programma zelf een belangrijk criterium vormen voor het welslagen van innovaties. Zo blijken kleinschalige overheidsprogramma's, gericht op onderzoek en ontwikkeling, bijvoorbeeld niet te voldoen aan tenminste twee belangrijke criteria van bouwers, ontwikkelaars en industriëlen:

- 1) ze leiden niet tot voldoende schaal en omvang in de productie van bouw-innovaties;
- 2) ze leiden niet tot acceptatie door de consument van de innovatieve ideeën of voorstellen.

Gelet op het bovenstaande lijkt het er op dat ondernemers zelf op de markt moeten uitmaken of en in hoeverre ze bepaalde innovaties (voorstellen hiertoe) in de bouw de moeite waard vinden om feitelijk te effectueren.

#### **5.4. Liberalisatiepogingen**

Met het oog op de regelgeving van de overheid zijn in dit verband opmerkelijk de liberalisatietendensen, die zich momenteel binnen het volkshuisvestingssysteem voltrekken. Vooral de beheersbaarheid van de rijksuitgaven voor de volkshuisvesting lijkt met het oog hierop de komende jaren steeds meer aandacht te krijgen. In het algemeen kunnen met betrekking tot dit punt een tweetal opvattingen worden onderscheiden. Ymkers spreekt over de noodzaak te komen tot een minder kostbaar en minder overgereguleerd beleid. Hiervoor in de plaats zou een 'gecontroleerd marktbeleid' dienen te komen, volgens deze auteur (Ymkers, 1985).

Volgens het Centraal Plan Bureau zullen bij uitblijven van nieuwe maatregelen, gericht op beheersing van de uitgaven van de overheid, de overheidsuitgaven voor de Volkshuisvesting (inclusief woningwetleningen en liquidatietekorten) als gevolg van de aangegane verplichtingen (met name individuele huursubsidie) toenemen van f 7,4 miljard in 1980, via f 23,5 miljard in 1990 naar f 53 miljard in het jaar 2000. In percentages van het nationaal inkomen tegen marktprijzen betekent deze ontwikkeling een stijging van 2,6 in 1980, via 3,9 in 1990 tot 4,2 in 2000. Anders gezegd zal in 1990 het overheidsaandeel al 50 procent hoger liggen dan in 1980 en in 2000 zelfs 62 procent.

Ymkers concludeert hieruit dat de ontwikkeling van de overheidsuitgaven voor de volkshuisvesting naar onbeheersbaarheid neigt en dat de situatie derhalve nog ernstiger is dan het CPB al suggereert.

In dit kader worden eveneens geluiden gehoord om te komen tot een geheel nieuwe afbakening van het begrip sociale woningbouw. De sociale woningbouw zou zich in de toekomst behoren te beperken tot dat deel van de woningbouwmarkt dat de overheid als terrein van overheidszorg beschouwt. Voor deze sector zou een financiële grens kunnen gelden en in het kader van de totale budgettaire afweging zou de overheid de omvang van het nieuwbouw contingent moeten bepalen. Met betrekking tot het contingent woningwetwoningen kunnen dan diverse financiële instrumenten (leningen, garanties en subsidies) worden ingezet, die allen budgettair relevant kunnen zijn. Voor de woningbouw buiten dit contingent, zou de overheid dan verder geen bijzondere verantwoordelijkheid meer behoeven te dragen, alhoewel de bouwprijs wel degelijk onder de woningwetprijs zou kunnen liggen (bijvoorbeeld als gevolg van zelfwerkzaamheid). Ten aanzien van deze laatste groep worden verder

geen leningen en garanties meer beschikbaar gesteld, alleen lump-sum-object-subsidies, welke echter aanmerkelijk beperkter zijn dan thans in de sociale woningbouw gebruikelijk is. Huursubsidie zou alleen nog moeten gelden voor de sociale woningbouw.

De invoering van dergelijke voorstellen zou een aanzienlijke structurele ingreep in het volkshuisvestingsbeleid betekenen en zou kunnen leiden tot een geheel andere relatie tussen overheid en burgers op het terrein van de volkshuisvesting, met dien verstande dat de burger veel minder op de schouders van de overheid gaat leunen en meer zelf zal moeten voorzien in het oplossen van z'n woonproblemen.

Volgens Ymkers zou de kern van het nieuwe beleid moeten worden gevormd door een sterk werkende markt als besluitvormingsmechanisme in de huursector. De betekenis van de feitelijke subjectieve vraag naar woonruimte zou moeten worden vergroot, vooral ten koste van de omvang en samenstelling van het van bovenaf opgelegde jaarlijkse woningbouwprogramma. Qua prijsniveau dient te worden gestreefd naar een perfecte markt, waarop de ondernemer alleen 'normaal profit' verdient. Volgens Ymkers zouden objectsubsidies moeten worden afgeschaft en via belastingverlaging ten gunste moeten komen aan de primaire inkomstenverdeling. Met de subjectsubsidieëring zou het grotendeels dezelfde kant op moeten. Bij dit systeem kunnen huurprijsverhogingen weer als vroeger betaald worden uit huurcompensaties bij de (jaarlijkse) loonrondes. Veel zal echter afhangen van de oplossing van het verdelingsprobleem (dus van de samenleving zelf): voor noodgevallen kan in ieder geval worden volstaan met individuele steunverlening.

Conijn schildert in tegenstelling tot Ymkers een veel minder somber perspectief voor de rijksbegroting (Conijn, 1985). Volgens deze auteur moet achteraf worden geconstateerd dat veel te sombere meerjarenramingen een belangrijke factor hebben gevormd bij de aanvaarding van de veranderingen van de regeling voor individuele huursubsidie en zal er vanaf 1990 een stabilisatie optreden in de subsidieverlening door het rijk. Zijn conclusie luidt dat de endogene problematiek op de begroting van het ministerie van VROM grotendeels tot het verleden behoort en dat de huidige budgettaire situatie juist geen bijzondere aanleiding geeft om op het terrein van de volkshuisvesting fors te bezuinigen. Conijn ziet daarentegen wel op het terrein van de nieuwbouw van woningen een taakstelling tot heroverweging. Op dit terrein zouden de uitgangspunten het meest flexibel zijn. Gepleit wordt voor een versterking van de liberalisatie-tendens in het huidige volkshuisvestingsbeleid, waarbij via de markt wordt bepaald hoe groot de koopkrachtige behoefte is, waarbij het rijk zich beperkt tot een eenmalige stimulans. Deze liberalisatie zou leiden tot een geringere betekenis van de woningbehoefteramingen, met daaraan gekoppeld taakstellingen voor het rijk om aan de geconstateerde behoefte te voldoen. Conijn verwacht wel dat de continuïteit van de bouwproductie in gevaar komt en er meer fluctuaties in de productie zullen optreden, als gevolg van de grotere afhankelijkheid van de markt.

Met andere woorden de bedrijfstak bouwnijverheid zal niet in alle opzichten zijn gebaat bij een geliberaliseerd woningbouwbeleid. Anderzijds biedt een geliberaliseerd woningbouwbeleid volgens Conijn zeker perspectieven; doorslaggevend is het kunnen concurreren van de nieuwbouw met de bestaande bouw. Vooral door innovaties en produktiviteitstijging zou de nieuwbouw zeer concurrerend kunnen blijven en voor bewoners een aantrekkelijk alternatief vormen ten opzichte van bepaalde delen van onze woningvoorraad.

Bij het nieuwe beleid zal eveneens de koopsector niet buiten schot blijven. Gebleken is dat de voor de rijksschatkist duurste subsidieregelingen in deze sector voorkomen. Via aanpassing van het fiscale systeem zal worden getracht de woonlasten in de koopsector in een redelijke verhouding te brengen met die in de huursector. Eveneens wordt er voor gepleit om de houding van de overheid ten aanzien van de diverse beheersvormen zoveel mogelijk neutraal te doen laten zijn. In dat verband zou tevens de flexibiliteit in het beheer van de woningvoorraad belangrijk moeten worden vergroot. Met name nieuwe beheersvormen tussen kopen en huren zouden royale kansen moeten krijgen om zich te ontwikkelen. Tenslotte zou de bemoeienis van de gemeenten met de woonruimteverdeling aanzienlijk moeten worden beperkt, waarbij het aan de gemeenten zelf zou dienen te worden overgelaten of zij er een voorraad, eigen, relatief goedkope huurwoningen op na willen houden ten behoeve van degenen, die beslist niet terecht kunnen op de markt met evenwichtsprijzen. Initiatieven van bewoners zouden bovendien meer moeten worden gestimuleerd; overdracht van woningen aan bewoners zou moeten worden bevorderd. Hierbij dient er wel voor gewaakt te worden dat voor de minst draagkrachtigen niet alleen de slechtste woningen beschikbaar blijven. Uiteindelijk zullen bewoners van woningen in de sociale huursector hun woning zoveel mogelijk en met behulp van een daarvoor geschikt beheersvorm zelf moeten gaan beheren.

## **5.5. De roep om consensus**

Uit het bovenstaande blijkt dat de rol van de overheid in de volkshuisvesting momenteel duidelijk ter discussie staat. Daarbij gaat het minder om de vraag wat de politiek zelf wenselijk acht, maar meer om de feitelijke ontwikkelingen, waarbij in vergelijking met het begin van de jaren '80 sprake is van duidelijk gewijzigde marktomstandigheden. Enerzijds zijn er problemen met de voorraad (toenemende leegstand, huurachterstanden e.d.); anderzijds zien we een succesvolle ontwikkeling van een deel van de markt, met name van dure, maar vooral ook goedkope vrije-sectorwoningen. Vooral de vrije-sectormarkt blijkt zich opmerkelijk gunstig te ontwikkelen. In vergelijking met enkele jaren terug is sprake van een veel grotere spreiding, met dien verstande dat naast de traditionele dure vrije-sectorwoning, tegenwoordig ook de goedkope tot zeer goedkope vrije-sectorwoning wordt gebouwd. Een belangrijk gevolg hiervan is dat geleidelijk aan de scheidslijnen (zullen)



gaan verdwijnen tussen de zogenaamde vrije-sectorwoningen en de gesubsidieerde woningen en dat de vrije-sectorwoning een directe concurrent is geworden van de traditionele gesubsidieerde woning.

Deze toename van de vrije-sectorbouw kan worden gezien als antwoord van de bouwwereld op de daling van het traditioneel gesubsidieerde woningbouwprogramma. Bij vele bouwers zou de traditioneel gesubsidieerde woning de voorkeur hebben gehad, ware het niet dat door daling van de contingenten men zich genoodzaakt zag om zonder subsidies te bouwen, vaak ook met enige hulp van gemeenten door daling van de grondprijzen.

De rol van gemeenten in het kader van de totstandkoming van woningen is de laatste tijd eveneens actiever geworden; dit geldt speciaal voor de premie-koop woningen met speciale subsidies, waarbij gemeenten relatief vaak bereid zijn gebleken hun grondprijzen te verlagen, onder voorwaarde dat dergelijke projecten gerealiseerd kunnen worden. Het bouwen is voor gemeenten überhaupt aantrekkelijk in verband met de positie van het grondbedrijf, belastingopbrengsten, bevolkingssamenstelling en dergelijke. De concurrentie tussen gemeenten onderling om contingenten en bouwprojecten blijkt dan ook hevig te zijn.

Behalve de gemeenten zijn eveneens de beleggers actief op de woningmarkt in de vrije sector. We kunnen in feite drie afzonderlijke deelmarkten onderscheiden in de vrije sector (huur):

- goedkope huurwoningen met pensioenfondsen als verhuurder;
- dure huurwoningen, waarbij pensioenfondsen eveneens verhuurder zijn;
- goedkope huurwoningen in opdracht van woningbouwverenigingen.

Beleggers blijken in de praktijk verschillende beleggingsstrategieën te voeren ten aanzien van hun bezit, mede afhankelijk van het gevolgde beleid ten aanzien van de verwachte waardeestijging van de woning en de netto-huuropbrengst.

Zo blijkt bij de goedkope huurwoning het accent meer op de inkomsten uit huur te liggen en bij de kwalitatief goede woningen wordt kennelijk gebouwd met het oog op de waardeestijging; gerekend wordt op het weer aantrekken van de inflatie hetgeen zich te zijner tijd dan zal uitdrukken in de prijsstijging van de woning. Eveneens op het terrein van de overgang van huur naar koop zijn interessante ontwikkelingen te bespeuren, bijvoorbeeld in de vorm van loon-vast-hypotheken, energiezuinige woningen en dergelijke, waardoor goedkope vrije-sectorwoningen voor veel bewoners tegen relatief lage woonlasten beschikbaar komen. De omvang van deze vrije-sectorbouw is echter sterk afhankelijk van de conjuncturele ontwikkeling in de economie en ook van de rentestand. Planning van het aantal te bouwen woningen in deze sector blijft een hachelijke zaak. Gelet op de sombere toekomstverwachtingen voor de bouw hoort men steeds meer de roep om consensus tussen overheid en bouwwereld. In dit verband wordt in de bouwwereld zelfs gesproken van de noodzaak van *'een nationaal plan voor de gebouwde omgeving'*, dat richtinggevend is voor rijk en gemeenten, maar ook voor de ondernemers en de bouwvakken. Dit plan

zal dan moeten inspelen op nieuwe realiteiten ten aanzien van bouwproductie, flexibiliteit en liberalisatie.

De grote vraag is welke mogelijkheden de overheid (nog) heeft voor het voeren van een dergelijke samenhangend en coördinerend woningbouw- en subsidiebeleid in het licht van de veranderde situatie op de woningmarkt en ook of het instrumentarium van de overheid zelf voldoende flexibel is om hierop adequaat in te spelen, bijvoorbeeld door uitwisseling tussen contingenten van nieuwbouw en geldstromen voor stadsvernieuwing, door planning van beleid over meerdere jaren heen, door te werken met toegekende contingenten etcetera.

Een en ander zal mede afhankelijk zijn van de bereidheid van alle betrokkenen om aan een dergelijk plan mee te werken. Dit zal alleen kunnen wanneer het plan in het voordeel is van betrokkenen en inspeelt op de gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.

De vraag is dan ook door welke factoren een dergelijke (zelf)coördinatie van de bouw positief wordt bevorderd. De huidige liberalisatietendensen in het bouwbeleid van de overheid zouden hierbij wel eens een belangrijke stimulans kunnen vormen, omdat zij in het bijzonder inspelen op één belangrijke factor, namelijk de financiële afhankelijkheid van subsidie om de bouwproductie op peil te houden.

*Planning in een liberalisatieklimaat verloopt nu eenmaal anders dan in een socialisatieklimaat; de vraag is alleen hoe anders? Formele gestructureerde coördinatie wijzigt zich in anderssoortige, meer geliberaliseerde coördinatie, waarvan de uitkomst onvoorspelbaar is.* In deze gewijzigde omstandigheden ligt waarschijnlijk tevens de bestuurlijk-politieke uitdaging voor de stadsplanning.



**6.1. Technologie en innovatie in de bouw**

De programmacommissie I.O.P.-bouw constateert in haar meerjarenprogramma dat de situatie van de bouwnijverheid anno 1985 somber is te noemen. De omzet in de bouw blijft ondanks herstel van de economie achter bij andere bedrijfstakken (Programmacommissie, meerjarenprogramma I.O.P., 1985). In percentages van bijdragen van de bouw aan het bruto-nationaalprodukt is zelfs sprake van een geleidelijke daling van 13,7% in 1977 tot 10,7% in 1983, wat betreft de totale bouwsector. Dalend is eveneens de werkgelegenheid in de bouwsector. In 1977 was nog 8% van de beroepsbevolking in de bouw werkzaam, tegen nog maar 6% in 1983. De toekomstige situatie is al evenmin hoopgevend door de verwachte, voorspelbare afname van de nieuwbouwbehoefte in de negentiger jaren en de omslag van voorraauditbreiding naar voorraadbeheer en exploitatie.

Vergeleken met andere industriële activiteiten kent de bouw een zeer groot aantal bedrijven, die vaak in organisatorische zin ambachtelijk werken, met een geringe mate van integratie tussen de procesfasen van voorbereiding, ontwerp en uitvoering. De produktiestructuur van de bouw zelf wordt steeds meer gezien als een barrière voor innovatie. De complexe en heterogene structuur van de bedrijfstak blijkt in de afgelopen decennia te hebben geleid tot een veel geringere jaarlijkse produktiviteitsstijging dan in andere bedrijfstakken (4% t.o.v. 7% elders) ofschoon hier in de afgelopen drie jaar kennelijk enige verbetering lijkt te zijn opgetreden. Het is niet onmogelijk dat ten gevolge van de kleinschalige structuur er weinig bedrijven zijn die stafkapaciteit en kapitaal beschikbaar hebben voor ontwikkelingswerk en dat acquisitie van nieuwe projecten de hoogste prioriteit heeft, terwijl onderzoek en ontwikkeling (te) weinig aandacht krijgt bij veel individuele bedrijven.

Als een bijkomend probleem kan worden gesignaleerd, dat er bij het uitvoerend bouwbedrijf veel wordt gewerkt met losse werkverbanden, hetgeen ertoe leidt dat de werknemers weinig binding hebben met het bedrijfsbelang en daarmee met de kwaliteit van het produkt. De losse werkverbanden zouden bovendien kunnen leiden tot een verlies aan kennis en het uitblijven van cumulatie hiervan.

Velen zien vooral in verdere industrialisatie en automatisering een potentieel om tot verdere kostenreductie te komen. Vooralsong betreft het hier echter slechts een

veronderstelling, omdat het bewijs tot nog toe niet is geleverd. Deze veronderstelling wordt ingegeven door te kijken naar andere industrieën, die een industrialisatieproces hebben ondergaan en waarbij wel opmerkelijke besparingen zijn gerealiseerd. Dit inclusief redeneren, als het gaat om het belang van industrialisatie voor de bouw als een alternatieve techniek, in vergelijking met de conventionele bouw, impliceert niet dat er op conventioneel gebied in het verleden helemaal niets is gebeurd. Sommigen vinden dat het huidige gebruik van geïndustrialiseerde componenten in de bouw thans al hoog is te noemen (bijvoorbeeld wat betreft de toepassing op puin, dakconstructies etcetera) en dat er dus weinig te winnen is op dit terrein. Behalve dat gebruik wordt gemaakt van geprefabriceerde elementen, houdt innovatie o.a. ook in de toepassing van nieuwe materialen en technieken om te assembleren, nieuwe gereedschappen en dergelijke.

De veranderingen in ontwerpmethoden blijken eveneens relatief bescheiden te zijn. Dergelijke veranderingen lijken bovendien eerder te zijn ingegeven door toepassing van andere materialen, zoals bijvoorbeeld baksteen en beton, dan door innovatie van de methodieken zelf. Concepten, zoals het open bouwen, scheiding tussen weefsel, drager en inbouwniveau's bevinden zich momenteel nog in een ontwikkelingsfase en zijn nog maar beperkt operationeel.

Belangrijker dan deze innovatie in ontwerpmethodieken blijkt echter de verbetering van gereedschappen en materialen te zijn geweest. Bulldozers, kranen en ander zwaar materieel hebben tijd en kosten in de bouw aanzienlijk teruggedrongen.

Al met al lijkt het erop dat de meest belangrijke veranderingen in het bouwproces veranderingen zijn geweest in materiaalgebruik en in toepassing van geprefabriceerde technieken, c.q. technologische innovatie. In het bijzonder het gebruik van allerlei plastics in de woning zou de totale kosten hebben gereduceerd. In totaliteit bezien lijkt het effect van dergelijke innovaties op de produktiestijging in de bouw echter gering te zijn. In het algemeen ligt de nadruk hierbij meestal op kostenbesparingen op kleine individuele zaken; gezien de moeilijke meetbaarheid van de opgeleverde kwaliteit in vergelijking met andere materialen is de bijdrage van deze nieuwe materialen aan de produktiviteit in de bouw uiteindelijk dan ook maar heel moeilijk vast te stellen (Nelson, 1982).

Aan anderssoortige dan technische innovatie, met name met betrekking tot bijvoorbeeld de structuur, toerusting en werkwijze van de bedrijfstak zelf lijkt tot nu toe weinig aandacht te zijn besteed met het oog op een mogelijke kostenreductie. In het rapport *Technologie en innovatie* werden wel een aantal structuurverbeterende maatregelen genoemd, zoals onder andere (Stichting Bouwresearch, 1980):

- aanpassing van de uitvoerende bedrijven aan de veranderende vraag;
- wijziging in de organisatie en samenwerkingsvorm van grote en kleine bedrijven met eigen specialisaties;
- verandering in samenwerking van uitvoerend bedrijf en ontwerper middels bouwteams, sleutelklaarprojecten en garanties;
- werken met meer vaste ploegen (rond specialismen en innovaties);

- kwaliteitscirkels om kwaliteit te verbeteren,
- verbetering van risicoregelingen,
- doelmatiger communicatie binnen de bouw

Uit deze voorbeelden blijkt dat niet alleen de technologische innovatie van belang wordt geacht, maar dat eveneens pogingen worden gedaan om te komen tot een verbetering van de (professionele) toerusting van de bouw en de organisatievormen (structuren en processen) om adequater op maatschappelijke ontwikkelingen te kunnen reageren

## 6.2. Knelpunten met betrekking tot de toerusting van de bedrijfstak bouw

Wat zijn de knelpunten en perspectieven met betrekking tot de toerusting van de bedrijfstak. Gesprekken met een aantal deskundigen (organisatie-adviseurs, onderzoekers, beleidsambtenaren) die de bedrijfstak van nabij kennen leverden de volgende knelpunten op

- 1 Een knelpunt dat in dit verband isesignaleerd is dat de bedrijfstak (zeer zeker voorzover betrekking hebbend op de 'sociale' bouw) te weinig zou zijn *geschoeid op commerciële leest*. Na de Tweede Wereldoorlog heeft de bouw aanzienlijk kunnen profiteren van de gezamenlijke inspanning die onder leiding van de overheid tot stand is gekomen, gericht op de opbouw van het land en het oplossen van de woningnood. Achteraf moet nu helaas worden geconstateerd dat dit beleid blijkbaar te weinig was gebaseerd op zuivere marktverhoudingen en te veel uitging van een gezamenlijk geloof in één en dezelfde doelstelling van wederopbouw. Dit geloof in de opbouw van de natie is thans in meerdere of mindere mate verdwenen, de bevolking wordt steeds consumptiever van aard, het idee heeft postgevat dat Nederland ongeveer 'af' is.

Eveneens de financiering van de overheidsuitgaven heeft zijn grenzen bereikt, de sturing van lonen en prijzen functioneert niet meer optimaal. Thans blijkt dat de bedrijfstak bouw in het verleden te sterk afhankelijk is geweest van deze overheidsfinanciering en dat de bedrijfstak bovendien door de overheid is gebruikt voor conjunctuurpolitieke doeleinden. Als negatieve factor komt hierbij dat de bemanning in de bedrijfstak veelal ongeschoold is gebleven.

In het perspectief van de doelstelling van een verdere liberalisatie van het bouwbeleid door de overheid staat de bedrijfstak thans voor een uiterst moeilijke opgave.

Sommigen menen dat in vergelijking met deze liberalisatieopgave de decentralisatie-operatie van taken en bevoegdheden van rijk naar gemeente slechts 'kinderspel' is te noemen. Anderen vinden in het kader van een liberalisatieperspectief een decentralisatieoperatie als randvoorwaarde zelfs dysfunctioneel, omdat hierdoor volgens hen de huidige (centrale) controle wordt versnipperd en opgesplitst over meerdere instanties. Gevreesd wordt dat de lagere overheid

niet in staat is om een zodanig stimulerend beleid te voeren dat *in het voordeel van de bedrijfstak is*. Lokale bouwverordeningen worden in dit verband als onwenselijk ervaren.

Verwacht wordt dat in de bouw de controlefunctie van de lokale overheid zelfs voor een belangrijk deel kan verdwijnen als gevolg van de toenemende automatiseringstendenzen. Bouw- en woningtoezicht zal hierdoor op den duur steeds minder taken krijgen, hetgeen een uitholling van de lokale gemeentelijke taakvervulling tot gevolg heeft.

2. Een verdere *professionalisering* in de bouw is denkbaar in de richting van uitbouw van nieuwe specialisaties binnen de bouw in de ondersteunende en dienstverlenende sfeer, zoals bijvoorbeeld adviseursrollen, consultancy-praktijken en dergelijke. Waarschijnlijk zal vooral de kennisoverdracht in de toekomst belangrijker worden voor de bedrijfstak. Uit de gesprekken blijkt dat dit vooral een probleem is voor de kleinere bedrijven, die in dit opzicht stafcapaciteit moeten ontberen.

*Kennisoverdracht* ('transfer') in de bouw is momenteel nog een *onderontwikkeld* terrein; verspreiding van kennis vanuit een centraal punt blijkt niet goed te functioneren. Sommigen zien in dit verband meer perspectief in een verdere privatisering van deze vorm van dienstverlening; de gebruiker moet volgens hen leren voor kennis te betalen (kennis is handel). De vraag is echter op welke wijze een dergelijke kennishandel op gang zou kunnen worden gebracht. Speciaal de vele studieclubjes die in de landbouw functioneren, zouden als voorbeeld kunnen gelden: samen overleggen hoe dingen gedaan moeten worden, bijvoorbeeld met kwaliteitscirkels maar ook door overleg tussen onderzoekers consultants en dergelijke onder elkaar.

3. Problematisch is eveneens dat blijkbaar binnen de bedrijfstak onvoldoende *kennis en inzicht* bestaat in de marktontwikkelingen. Betrouwbare marktonderzoekgegevens zijn niet aanwezig in de bedrijfstak of zijn te beperkt (eenzijdig) opgesteld. Het woningmarktonderzoek is in ons land eigenlijk nooit goed uit de verf gekomen. Een van de oorzaken van het ontbreken van adequate cijfers moet ons inziens worden gezocht in het gevoerde overheidsbeleid, dat in eerste instantie was gericht op het opheffen van de kwantitatieve woningnood en het stabiliseren van de bouwproductie vanuit conjuncturele motieven in plaats van een (mede) op de markt van vraag en aanbod afgestemde ontwikkeling te stimuleren. Desondanks zijn er ook nu nog steeds marktsegmenten waarin (nog) niet is voorzien en is voor bepaalde categorieën burgers de woningnood niet opgeheven.
4. De bedrijfstak bouw ondervindt eveneens onvoldoende *ondersteuning* vanuit het *lokale politieke bestuur*. Uit recent onderzoek van het NIMA (NIMA, 1984) is bijvoorbeeld gebleken dat gemeenten met betrekking tot de bouw vaak opportunistisch te werk gaan en slechts zijn gericht op het 'opblazen van het eigen imago', in plaats van gericht op inspelen op de behoeften van de consumenten. Een eenduidige aanpak ten aanzien van de bouwproductie is vaak

lokaal niet aanwezig; gemeenten zouden slechts uit zijn op eigen gewin en op korte termijnsuccessen. Het opportunistisch beleid van vele gemeenten leidt de laatste tijd tot opmerkelijke veranderingen; bouwrijpe gronden worden momenteel bijvoorbeeld graag tegen 'dumpprijzen' van de hand gedaan door gemeentebesturen, als ze maar kunnen bouwen. In het bijzonder de zogenaamde vrije sectorkavels gaan in dit verband vaak voor relatief weinig geld weg om verliezen in het grondbedrijf te voorkomen.

5. Een andere opmerkelijke ontwikkeling is dat de bouwcontingenten geleidelijk aan steeds meer in het westen van het land terecht komen, in plaats van in de provincie. Het gevolg hiervan is dat de grote toeloop van aannemers en bouwers zich dan ook voornamelijk op deze regio concentreert. Daarentegen signaleert men in de provincie weer andere ontwikkelingen: de kleine aannemers blijven daar aan de gang, door juist vooral voor eigen risico te bouwen. Ook vele kleine architecten komen hier met eigen plannen op de markt. Een en ander leidt ertoe dat de prijs van het bouwprodukt aan het zakken is. (De oorzaak hiervan dient echter naast de bovenstaande ontwikkelingen mede te worden gezocht in het feit dat de rente is gedaald, dat de architectuur is versoberd, het overleg op de bouwplaats is verbeterd en de betere arbeidskrachten zijn overgebleven in de bouw).

*Wat zijn de perspectieven voor de bedrijfstak bouw?*

Allereerst is het volgens onze woordvoerders opmerkelijk te noemen dat ondanks de bovenstaande problematische ontwikkelingen de winstcijfers van de aannemers redelijk goed zijn gebleven, niettegenstaande de forse omzetsdaling van de afgelopen jaren. Eveneens kan worden geconstateerd dat de samenwerkingsbereidheid tussen gemeenten en bouwnijverheid steeds groter lijkt te worden. Speciaal de kleinere gemeenten blijken in dit opzicht vaak handiger te zijn dan de grote, die vaak (te) weinig inzicht in de eigen situatie hebben.

Een andere ontwikkeling is dat bewoners een steeds grotere deel van hun inkomen aan wonen besteden (oplopend van 16 naar 25 procent van het inkomen). Verwacht wordt dat deze opwaartse druk zeker consequenties zal hebben voor de omvang van de vraag naar bouwprodukten. De meerjarenramingen van het ministerie van VROM met betrekking tot het aantal te bouwen woningen worden in het algemeen als te optimistisch beschouwd. Voor bepaalde deelmarkten zou nog wel een rek bestaan tussen hetgeen bewoners feitelijk betalen en hetgeen ze zouden willen betalen voor het wonen. Probleem is echter dat niet duidelijk is om welke segmenten het hierbij gaat, ten gevolge van het ontbreken van een gedifferentieerd beeld (ten aanzien van het vrije-sector segment). Duidelijk is dat in de toekomst zal kunnen worden volstaan met veel minder woningen; maar dat de politieke druk op het bouwen van woningwetwoningen zal blijven aanhouden.

Voor al de zogeheten invulwoningen in de grote steden zullen waarschijnlijk in de woningwetsector worden gebouwd; ook de renovatie zal intensiever worden



aangepakt. In plaats van uitbreiding komt de nadruk meer te liggen op verbetering van het bestaande. De woningen zullen duurder worden en de allergeodkoopste woningen zullen uit de markt worden genomen.

Wat het gemeentelijk beleid betreft wordt door onze woordvoerders de verwachting uitgesproken dat iedere gemeente zal willen doorgaan met bouwen en dat de aan een eigen woningbehoefte zal worden opgekrikt. In gebieden waar geen contingenten worden uitgegeven zal waarschijnlijk steeds meer in de 'vrije sector' worden gebouwd en zullen ook steeds creatievere oplossingen worden gevonden om aan het bouwen te blijven.

### **6.3. Innovatie van overleg- en organisatievormen**

De rode draad die door dit hoofdstuk loopt is dat de bedrijfstak zelf over onvoldoende innovatieve overleg- en organisatievormen beschikt om adequaat te kunnen inspelen op de hiervoor beschreven veranderingen in de bestuurlijke en maatschappelijke omgeving van de bouw. In het verleden zijn er weliswaar pogingen ondernomen om tot meer onderlinge samenwerking te komen binnen de bouw, maar deze pogingen zijn weinig succesvol geweest. Het is in dit verband niet onmogelijk dat van de dienstverlening door middel van bouwbeurzen, activiteiten van het Bouwcentrum e.d. eerder gebruik wordt gemaakt door consumenten dan door producenten van bouwprodukten en diensten. Op welke manier is het mogelijk om de onderlinge samenwerking binnen de bedrijfstak te versterken?

Uit de meest recente inzichten op dit terrein (Van de Ven en Walker, 1984) blijkt dat de perceptie van organisaties, dat ze afhankelijk zijn van andere organisaties voor het verkrijgen van middelen (financieel, opdrachten en dergelijke), een belangrijke determinant is voor ontwikkeling van onderlinge communicaties, het aangaan van zakelijke contacten en onderlinge afstemming.

Van de Ven en Walker menen dat het aangaan van interorganisationale relaties wordt bevorderd door herhaalde signalen om deze relaties te formaliseren en door pogingen om overeenstemming te krijgen over eisen en criteria, waaraan de relaties tussen betrokkenen zouden moeten voldoen. Vooral een combinatie van nadruk op doelstellingen en pogingen tot formalisering zou stimulerend inwerken op de organisatorische samenwerking tussen organisaties.

De uiteindelijke samenwerkingsvorm, is volgens van de Ven en Walker afhankelijk van het soort transacties dat wordt gecoördineerd. Samenwerkingsverbanden, die zijn gebaseerd op financiële transacties (met name op de vergroting van het markt-aandeel) neigen naar een meer onpersoonlijke en geformaliseerde wijze van (anonieme) afstemming; terwijl meer op de cliënt gerichte transacties juist een meer persoonlijk en informeel coördinatiepatroon zouden vertonen.

Uit de gegevens van van de Ven en Walker blijkt dat samenwerking tussen organisaties zich ontwikkelt als een respons op een gepercipieerde behoefte aan (o.a.

financiële) middelen. Afhankelijkheid stimuleert de communicatie tussen organisaties onderling en kan wederzijdse overeenstemming tussen partijen, die bij een interorganisatorische relatie zijn betrokken bevorderen. Wanneer partijen het met elkaar eens zijn geworden kan dat zowel als een positief resultaat van de oorspronkelijke afhankelijkheid als van het onderling overleg worden gezien. Op den duur kan de gepercipieerde afhankelijkheid verminderen als gevolg van wederzijdse overeenstemming tussen organisaties en kan geleidelijk aan als gevolg van deze overeenstemming een grotere samenwerking en coöperatie binnen de bedrijfstak ontstaan (van de Ven, Walker, 1984). Het bovenstaande impliceert met andere woorden dat het dus mogelijk is om de samenwerking tussen organisaties te vergroten door te manipuleren met hun afhankelijkheid van (financiële) middelen.

### *Afstemmingstrategieën met betrekking tot de markt*

Toegepast op de bouw betekent de bovenstaande gedachtengang dat markt- en klantgerichtheid uiteenlopende *afstemmingsstrategieën* tot gevolg kunnen hebben. Klantgerichtheid van de bouw zal zich meer dienen te baseren op een persoonlijke (en minder anonieme) qua belangen gelijkgerichte benaderingswijze dan marktgerichtheid. Anders geformuleerd: de belangen en doelstellingen van producent en consument lopen bij een klantgerichte aanpak in sterkere mate parallel dan bij een marktgerichte werkwijze. Bijgevolg ontwikkelen de relaties tussen betrokkenen in de loop van de tijd bij een klantgerichte aanpak zich op een meer informele en persoonlijke manier, terwijl communicatie tussen marktpartijen eerder de neiging heeft om de transacties te formaliseren. (c.q. te anonimiseren). Ons inziens zou de bouw, gelet op het bovenstaande, in principe de navolgende coördinatiestrategieën kunnen hanteren, ten aanzien van haar maatschappelijke omgeving (zie schema).

*Schema 5 — Mogelijke afstemmingscategorieën van de bouw met betrekking tot de markt*

		<i>klantgerichtheid (probleemoplossingsgericht)</i>	
		wel primair	niet primair
<i>marktgerichtheid</i> (financiële transacties, gericht op verhoging marktaandeel)	wel primair	(1) tweesporen aanpak	(2) commerciële aanpak
	niet primair	(3) clientgerichte aanpak	(4) subsidiegeonenteerde aanpak

Bovenstaand schema laat zien dat de bouw in principe dus een viertal coördinatie-strategieën ten aanzien van de vraag ter beschikking staan, te weten:

- type 1 – de zogenaamde tweesporenaanpak
- type 2 – de zuivere commerciële aanpak
- type 3 – de zuivere cliëntgerichte aanpak
- type 4 – de subsidiegeoriënteerde aanpak

Vooraf de onder type 4 genoemde aanpak spoort het meest met een beleid dat vooral is gericht op behoud van de status quo en een zekere afzet van de produktie in sterke mate geleid en gestuurd door de centrale overheid.

Verwacht wordt dat er zich feitelijk in de markt twee soorten bouwbedrijven zullen gaan ontwikkelen, uitgaande van bovenstaande afstemmingsstrategieën. Enerzijds de echte aannemingsbedrijven, die zich manifesteren als dienstverlenend bedrijf pur sang (type 3). Deze bedrijven mikken op een sterke klantenbinding, middels een slagvaardige opstelling en een optimale bouwplaatsorganisatie. Anderzijds de bouwbedrijven, die zich als volwaardige onderneming manifesteren en diensten-gevolge het geheel van marketing, produktontwikkeling, research, uitvoering en afzet tot hun taak rekenen. Deze bedrijven zijn meer risicodragend, omdat zij van een meer commerciële aanpak willen uitgaan (type 2). De scheidslijnen tussen beide soorten bedrijven loopt dwars door groot- en kleinbedrijf heen. Niet de bedrijfsomvang is de centrale factor, maar de instelling van het management en de daaruit voortvloeiende marktbenadering (Wijnen van, Bouw, 1985).

### *Het bouwproces*

Innovatie van de bedrijfstak bouw beperkt zich niet tot verbetering van de marktstrategie, maar omvat eveneens de vernieuwing van het management en de organisatiestructuur. Verandering van de produktiestructuren leidt ertoe om tot meer onderlinge samenwerking in de bouw te komen (bijvoorbeeld door toepassing van generieke bouwtechnieken, die niet projectgebonden zijn, Wijnen van, Bouw, 1985).

Ons inziens verdient het ter effectuering van bedoelde structuurinnovatie aanbeveling om het functioneren van het bouwproces te zien als een gefaseerd proces. We kunnen met het oog hierop attenderen op het door Zaltman, Duncan en Holbek (1973) ontwikkelde model voor een flexibele en gefaseerde aanpak van innovatieprocessen; hierbij wordt uitgegaan van het volgende onderscheid:

1. *besluitvormingsfase*
  1. kennis- en bewustwordingsfase
  2. argumentatie- en beoordelingsfase
  3. besluitvormingsfase
2. *implementatiefase*
  1. uitprobeerfase (try-out)
  2. toepassing- c.q. invoeringsfase

Voor een succesvolle innovatie is het onderscheid tussen besluitvorming en implementatie van belang, omdat tijdens beide fases op een verschillende manier te werk wordt gegaan. Met name de openheid en ongebondenheid waarmee tijdens fase 1 kan worden gewerkt verschilt sterk van de meer probleemgerichte en op belangengerichte aanpak van fase 2. Procesbeheersing blijft volgens de auteurs steeds een belangrijk element voor een succesvol vernieuwingsproces. Ervaringen van elders wijzen voorts uit dat het mogelijk is dat de centrale overheid als stimulator en motor van het nieuwe beleid fungeert en met name met betrekking tot de eerste fases van de besluitvorming (bijvoorbeeld ten aanzien van het ontwikkelen van modellen, opties, innovatie-ideeën) het voortouw neemt.

In situaties waarbij het erom gaat projectmatig en planmatig ervaringen op te doen, c.q. te experimenteren met nieuw gevormde beleidsinzichten kan een instrument zoals bijvoorbeeld een demonstratie- of proefproject een geschikt hulpmiddel zijn bij de beleidsontwikkeling. Het zou in dit kader bijvoorbeeld wenselijk kunnen zijn in bepaalde stedelijke regio's experimenten op te zetten, met specifieke liberalisatie-aanpakken om aldus te kunnen nagaan welke vormen van klant- en marktgerichtheid de beste resultaten opleveren voor de bouw. Eveneens het uitdragen en verspreiden van de verkregen resultaten (kennisoverdracht) kan tenslotte een essentieel onderdeel vormen van een vernieuwingsstrategie, waarmee nadrukkelijk rekening dient te worden gehouden bij de opzet van een innovatie-aanpak.

#### **6.4. Innovatie en sociaal-wetenschappelijk onderzoek**

Studies naar het verloop van innovatieprocessen (zoals van Nelson) wijzen uit dat er een aantal gemeenschappelijke kenmerken zijn te onderkennen, aan alle innovatieprocessen (Nelson, 1982):

- 1) Vernieuwing gaat meestal gepaard met een aanzienlijke mate van onzekerheid over het welslagen ervan. Of een werkelijke vernieuwing wel of niet slaagt blijkt pas achteraf: wat precies de inhoud van de vernieuwingen zullen zijn, welke worden toegepast zal pas blijken tijdens het veranderingsproces.
- 2) De manier waarop innovatie uiteindelijk gestalte krijgt is sterk afhankelijk van de situatie en de omstandigheden van producenten en consumenten. Ten aanzien

van de bouw betekent dit dat differentiaties mogelijk zijn, bijvoorbeeld tussen bedrijven uit het westen van het land en uit de provincie: stadsvernieuwingsgebieden en landelijke gebieden; grote en kleine bedrijven en dergelijke.

Dergelijke situaties zullen immers in sterke mate het 'marktgedrag' bepalen.

- 3) Vooral de institutionele structuur zelf (en de mate waarin deze wel of niet marktgericht is) speelt een belangrijke rol bij de vormgeving van de innovatie. Hiervoor is gesteld dat vooral de mate waarin de institutionele structuur liberalisatie toestaat, belangrijk lijkt voor het uiteindelijke resultaat.

Alle ervaringen tot nu toe duiden eveneens op de essentiële rol van de producent (gewoonlijk de onderneming) en de consument (zowel privaat als publiek) bij de bepaling van de manier waarop een innovatie gestalte krijgt. Producent en consument hebben beide belangrijke informatie- en motivatievoordelen boven andere partijen en betrokkenen. Producenten zijn bekend met het bouwproces en de bouwtechnologie en kennen hier de sterke en zwakke kanten van en de mogelijkheden om er positieve veranderingen in aan te brengen.

Gebruikers hebben specifieke kennis over de produkten en diensten, waarvan zij gebruik maken. Het is dan ook logisch en essentieel dat deze speciale kennis en directe motivatie om tot verbeteringen te komen, een centrale rol spelen in het initiëren en begeleiden van het innovatieproces. Hierbij komt dat binnen een echte klassieke marktstructuur het de gebruikers zelf zijn, die uiteindelijk bepalen of een produkt zal worden gevraagd en de producenten die bepalen of het überhaupt en op welke wijze het zal worden geproduceerd.

In de bouw zijn er echter ook niet zuiver marktelementen, die van invloed kunnen zijn op de innovatie en die een rol spelen bij de technologische verandering: ook de motivatie van consumenten en producenten wordt waarschijnlijk in sterke mate medebeïnvloed door dergelijke niet-marktgerichte factoren, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan:

- specifieke technologische omstandigheden;
- wettelijke en institutionele regels;
- behoeften van overheidsorganisaties en particuliere organisaties (bijvoorbeeld woningbouwverenigingen).

Al met al lijkt het van belang te zijn voor succesvolle innovatie dat er een overheidsbetrokkenheid bestaat, uitgedrukt in een bepaald beleid ten aanzien van innovatie, waarbij zowel elementen van samenwerking als van competitie en onderzoek en ontwikkeling mogelijk kunnen zijn. Een overheidsbeleid dat erop gericht is om het marktmechanisme te beperken of aan te vullen lijkt van wezenlijk belang: de effectiviteit van dergelijk beleid beïnvloedt in hoge mate de mogelijkheden van industriële innovatie.

Concluderend kan worden gesteld dat ervaringen (onder andere uit het buitenland) uitwijzen dat, ofschoon de naar winst zoekende bedrijven steeds zelf een belangrijke rol spelen bij de technologie-ontwikkeling (als onderlinge concurrenten van elkaar),

in het algemeen een systeem van samenwerking ten aanzien van onderzoek en ontwikkeling kan worden bespeurd, evenals van uitwisseling van technologische informatie. In een aantal gevallen blijkt de overheid hierbij een belangrijke rol te hebben gespeeld in de opbouw en ondersteuning van een dergelijk coöperatief systeem; in andere gevallen is de rol van de overheid geringer geweest. Voor de bedrijven zelf blijkt vooral de motivatie om eerder te zijn dan de concurrent met de invoering van bepaalde vernieuwingen een belangrijke stimulans te vormen.

## **6.5. Aanpak en organisatie van onderzoek gericht op de vraagstructuur**

De doelstelling van het I.O.P. is om onderwijs en onderzoek meer te richten op de problemen, die zich in de maatschappelijke omgeving van de bouw voordoen. De I.O.P.'s worden beperkt tot universiteiten en T.H.'s; de financiering dient voor de helft te geschieden uit de 1e geldstroom en voor de andere helft uit I.O.P.-geldten, die specifiek zijn vrijgemaakt ten behoeve van de innovatie. Het is de bedoeling (wens) dat geleidelijk aan de financiering door de overheid wordt afgebouwd en de gelden uitsluitend van het bedrijfsleven zullen komen. Dit impliceert dat op den duur de bedrijfstak zelf zal moeten voorzien in de kennisoverdracht. Thans vormt de structuur van de bedrijfstak nog een hinderpaal hiervoor. Met andere woorden de I.O.P.'s zijn er op gericht om enerzijds het bedrijfsleven meer te richten op het belang van onderzoek en anderzijds om de universiteiten meer te richten op de behoeften van het bedrijfsleven aan kennis en wetenschap.

Het behoeft in aansluiting op het vorenstaande geen verder betoog meer, dat in de toekomst voor de bedrijfstak bouw de vraagstructuur steeds belangrijker zal worden. De afgelopen jaren werden nog gekenmerkt door tekorten. Thans ontstaan echter in snel tempo overschotten en ontstaat een markt die sterk door de vraag wordt bepaald. Het is in deze situatie van belang dat de bedrijven op een professionele manier weten en kunnen voorspellen wat de consumenten willen. Tot nu toe is de produktie-structuur van de bouw altijd vrij verward geweest: in plaats van de wensen van de consument hebben vooral de wensen van de opdrachtgevers centraal gestaan. Bovendien hebben bedrijven geprobeerd kennis voor zichzelf te houden uit concurrentie-overwegingen. Deze ingewikkelde structuur van de markt zelf is er mede de oorzaak van dat het vaak lang duurt voordat onderzoeksinspanningen voor de bouw rendabel worden. Een van de kernproblemen voor de bouw is dan ook behalve het bedenken en ontwikkelen van nieuwe bouwprodukten het op de markt brengen en accepteren van innovatie door de consument.

Zoals gezegd is de woningbouw een sector waar de technologische vernieuwing altijd laag is geweest. Vaak wordt beweerd dat dit mede is veroorzaakt door de houding van de overheid (met name de regelgeving). De vraag is echter of inderdaad de houding van de overheid alleen de belangrijkste oorzaak is van het achterblijven van de

innovatie van de bouw bij andere sectoren Pogingen van de overheid om onderzoeks- en ontwikkelingsondersteuning van de grond te brengen (bijvoorbeeld door toepassing van experimentele programma's) zijn tot nu toe grotendeels zonder follow-up gebleven vanuit het bedrijfsleven

Het vermoeden bestaat dat R en D van de zijde van de overheid door de bouwwereld al gauw als bedreigend wordt ervaren Wat dat betreft is er een duidelijk verschil met bijvoorbeeld de landbouwsector, waar geconstateerd wordt dat de betrokken agrariers in bepaalde regio's juist wel competitieve voordelen als collectiviteit zoeken, zodra het gaat om verbeteringen van hun produktietechnologie In dit opzicht is de bedrijfstak bouw altijd veel individualistischer te werk gegaan

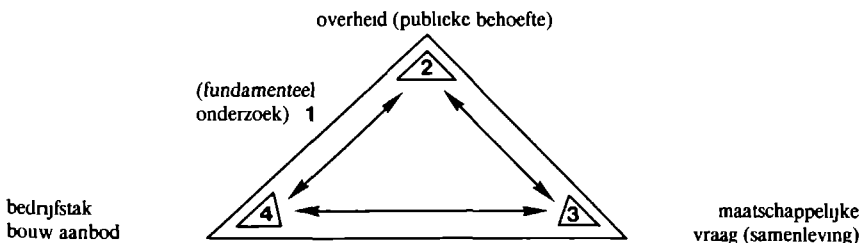
Daarnaast kan worden geconstateerd dat er in de bouw weinig samenwerking bestaat tussen bedrijven onderling en dat eveneens de wetenschappelijke communicatie ontbreekt, de noodzakelijkheid van gezamenlijke research wordt nergens benadrukt

Onze conclusie luidt (samenvattend) dat de bouw een brede wetenschappelijke basis mist, van waaruit effectieve toegepaste R en D mogelijk is Programma's ter ondersteuning van innovatie in de bouw blijken allereerst niet productief, omdat deze wetenschappelijke fundering ontbreekt, ze zijn tenslotte al evenmin uitvoerbaar, omdat er geen clientele is die er belang bij heeft

Theoretisch zijn er een viertal mogelijkheden om te komen tot een effectieve aanpak en organisatie van R en D in de bouw, althans voorzover wordt uitgegaan van een voorlopig door de overheid ondersteunende innovatie-aanpak

- 1 stimuleren van zogenaamd basis- en fundamenteel onderzoek met betrekking tot de bouw (aan universiteiten, 1e geldstroom),
- 2 stimuleren van onderzoek dat is gebaseerd op duidelijke publieke behoeften en vragen (beleidsonderzoek),
- 3 stimuleren van clientgericht toegepast onderzoek,
- 4 stimuleren van onderzoek gericht op commerciële (winst)doeleinden

*Schema 6 — Mogelijkheden voor onderzoek en ontwikkeling gericht op de vraagstructuur*



Praktisch gezien zouden wij hier met het oog op de belangen van de vraagstructuur naast de in het schema onder 1 genoemde, vooral de in het schema onder 2 en 3 genoemde mogelijkheden willen bepleiten, om verder te worden uitgewerkt; dat wil zeggen het stimuleren van toegepast beleids- en cliëntgericht onderzoek.

Voorzover het gaat om de vraagstructuur zou in dit verband onderzoek gericht op verkenning, ontwikkeling en ondersteuning van de maatschappelijke vraag naar bouwprodukten en diensten de voorkeur verdienen boven onderzoek dat rechtstreeks is gericht op (vergroting van) het marktaandeel. Het direct stimuleren door de overheid van winstactiviteiten achten wij niet wenselijk.

Essentieel voor de ontwikkeling van een dergelijk instrumentarium blijft het kunnen toetsen van de commerciële haalbaarheid (uitvoerbaarheid) van de onderzoeks-aanbevelingen. Veel onderzoeksprogramma's uit het verleden zijn gedeeltelijk verzand, omdat met name deze toets niet aanwezig was. Van belang is daarom dat steeds kan worden nagegaan welke onderdelen van het toegepaste onderzoeks-programma tot succes leiden en welke niet. Ook bij het toegepaste beleids- en cliëntgerichte onderzoek blijft het steeds van belang om het commerciële gebruik en toepassing van de onderzoeksresultaten door de bedrijfstak zelf niet uit het oog te verliezen.

In verband hiermee is het tevens van belang om de bedrijfstak bouw in een zodanige positie en betrokkenheid te brengen dat de bedrijfstak zelf in staat is om het welslagen van dergelijk onderzoek te kunnen beoordelen: met andere woorden onze opvatting (gesteund door soortgelijke ervaringen in het buitenland) is dat een combinatie van toegepaste wetenschap en onderzoek, waarvan de resultaten in indirecte zin kunnen worden gebruikt door de bouw zelf een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan de innovatie van de vraagstructuur.

Overheidsfinanciering van dergelijk toegepast onderzoek zal echter altijd noodzakelijk blijven, temeer ook omdat de resultaten uiteindelijk vooral aan de consumenten zelf ten goede komen en slechts indirect aan de producenten, die echter zelf wel groot belang hebben in een groter inzicht en betere ordening van de vraagstructuur. Een drietal praktijkvoorbeelden van dergelijk toegepast onderzoek hebben wij ter illustratie opgenomen in deel IV van deze studie.





*Deel III —*

**EVALUATIE VAN HET STEDELIJK BEHEER**



In deel I van deze studie hebben we het beheer van de stad in beeld gebracht en zijn we ingegaan op de achtergrondfactoren die daarbij een rol spelen. Daarna hebben we met als voorbeeld de bedrijfstak bouw, laten zien welke dynamische processen zich momenteel in voor de stad relevante sectoren van beleid voltrekken (zie deel II). Gebleken is dat de economische en maatschappelijke druk die thans op de stad wordt uitgeoefend dermate groot is dat de toekomst van de stad vooralsnog onzeker is te noemen.

Vanuit de vraagstelling van deze studie resteert thans nog één vraag die dient te worden beantwoord, namelijk: wat zijn hiervan de gevolgen voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van de stad? De beantwoording van deze vraag schept tevens duidelijkheid over de perspectieven van de stedelijke ontwikkeling in de komende jaren. Kan de stad voldoende bestuurskracht opbrengen om oplossingen te verschaffen voor de maatschappelijke en economische problemen, waarmee zij in de komende jaren wordt geconfronteerd, of ontwikkelt zich de stad in de richting van een *'stuurloze' stad*?

In hoofdstuk 7 worden de positieve en negatieve gevolgen van de huidige ontwikkelingen door ons beschreven. Omdat hiermee tevens wordt vooruitgeblikt, zal de argumentatie onvermijdelijk enigszins speculatief zijn en zal nader empirisch onderzoek moeten uitmaken of deze verwachte consequenties feitelijk bevestigd worden.



### **7.1. Herstedelijk**

Een belangrijke constatering in deze studie was dat de stadsvernieuwing zich na een aarzelend begin in de jaren '70, in de jaren '80 heeft ontwikkeld tot het centrale stuurinstrument voor de herstructurering van de stad. Voor het stedelijk beheer heeft dit een aantal positieve gevolgen gehad.

#### *Positieve gevolgen*

Op basis van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is besproken is duidelijk geworden dat de perspectieven voor de stad zeker niet kansloos zijn te noemen. Allereerst is van belang dat stadsvernieuwing zich in juridische zin heeft losgemaakt uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en een eigen juridisch instrumentarium heeft gekregen. Het gevolg hiervan is onder meer een sterke opwaardering van de stadsvernieuwing in het stedelijk beleid, zodanig dat het ruimtelijk ordeningsbeleid van de steden is opgeschoven in de richting van een 'nationaal stadsvernieuwingsbeleid'.

Per 1-1-1985 is de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing in werking getreden. Deze wet biedt het juridisch kader en regelt de bestuurlijk-organisatorische verhoudingen tussen de betrokken overheden op het terrein van de stadsvernieuwing (VNG, Meerjarenplan stadsvernieuwing; 1983, p. 257). Met het oog op de totstandkoming van een sectoraal stadsvernieuwingsbeleid is het van belang te signaleren dat de minister van VROM coördinerend bewindsman voor de stadsvernieuwing is geworden (art. 2, lid 1).

Er is een meerjarenplan stadsvernieuwing opgesteld, dat het programma met bijbehorende budget bevat voor de integrale aanpak van de stadsvernieuwing. Ruim honderd gemeenten ontvangen rechtstreeks geld voor de stadsvernieuwing, waarvoor ze een gemeenschappelijk stadsvernieuwingsfonds zullen opzetten. De kleinere gemeenten krijgen het geld via de provincie. Criterium voor de verdeling is het aantal woningen van vóór 1945, het aantal particuliere meergezinswoningen van vóór 1945 en het gemiddeld inkomen van de gemeenten. In het stadsvernieuwingsfonds worden een groot aantal subsidiemiddelen geïntegreerd, zoals onder andere de interim saldoregeling, 80 procent regeling, regeling voorbereidingskosten, groot onderhoud;

voornamelijk subsidies die van VROM afkomstig zijn. De exploitatiesubsidies en premiekoopbijdragen (in totaal meer dan de helft van de in het meerjarenplan stadsvernieuwing gepresenteerde begroting) zijn echter niet in het stadsvernieuwingfonds opgenomen.

Na de invoering van de Wet op de stadsvernieuwing zullen de beleidsprogramma's voor stadsvernieuwing sterk van karakter gaan veranderen, althans voor zover het gaat om begrotingsposten, die in de stadsvernieuwingfondsen worden gestopt. De beleidsprogramma's op rijksniveau krijgen een indicatief karakter. Er kan niet meer worden gesproken van een taakstelling: met andere woorden de gemeenten beslissen zelf over de besteding, c.q. aanwending van hun fondsen. Met name financiële zelfstandigheid is een belangrijke stap op weg naar een gedecentraliseerde situatie.

Met het oog op 'herstedelijking' is voorts van belang dat stadsvernieuwing wordt opgevat in brede zin, namelijk als 'de stelselmatige inpassing van .... zowel op stedenbouwkundig als op sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied, gericht op behoud, herstel, verbetering, herindeling of sanering van bebouwde gedeelten van het gemeentelijk grondgebied'. Evenals in de verstedelijkingsnota wordt hiermee het integrale karakter van stadsvernieuwing benadrukt.

Illustratief voor de brede taakopvatting is de volgende passage uit de verstedelijkingsnota (Structuurschets stedelijke gebieden, 1983):

'Het stedelijk inrichtingsbeleid is, met inachtneming van en aandacht voor de veelzijdige samenstelling van de stedelijke bevolking naar personen en groepen, in algemene lijnen gericht op:

- herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat in de stedelijke gebieden, met name in de oudere woongebieden;
- zo groot mogelijke beperking van de bevolkingsoverloop uit de steden;
- vergroting van de keuzevrijheid bij het wonen, vooral van degenen, voor wie deze keuzevrijheid het geringst is;
- bevordering van onderlinge afstemming van woongelegenheid en werkgelegenheid (zowel kwantitatief als kwalitatief) binnen de stadsgewesten;
- versterking van de levendigheid van de verstedelijkte hoofd- en nevencentra;
- vermindering van de groei van de mobiliteit binnen de stadsgewesten, alsmede beïnvloeding van de wijze van verplaatsing ter beperking van daaruit voortkomende hinder'.

In dit verband is van belang de opvatting over de relatie tussen rijk-gemeenten, waarbij de taak van het rijk als voorwaardenscheppend wordt gezien, terwijl het primair aan de gemeenten wordt gelaten om in overleg met bewoners, eigenaren en ondernemers plannen voor te bereiden, vast te stellen en uit te voeren.

Er komt een gedecentraliseerd financieringssysteem, dat tot gevolg heeft dat een aantal subsidieregelingen wordt opgeheven en dat de gelden, die eerst op basis van plan-beoordeling, krachtens afzonderlijke regelingen werden verstrekt, in de toe-

komst volgens bepaalde objectieve maatstaven over de gemeenten zullen worden verdeeld (stadsvernieuwingsfonds). De gemeenten krijgen meer beleidsvrijheid en zekerheid onder andere door meerjarenafspraken over de verdeling van gelden van de interim saldoregeling, budgetafspraken voor de vier grote steden, en meer vrijheid bij het vaststellen van de woningprogramma's in de sociale sector. Met andere woorden de opwaardering en verzelfstandiging van stadsvernieuwing heeft de steden in een gewijzigde beheerssituatie gebracht. De nadruk komt nu te liggen op sturing vanuit het lokaal bestuur zelf en nadruk op bestaande stedelijke structuren. De beleidsprogramma's van de steden zullen hierdoor in de toekomst een groter gewicht krijgen. Daardoor ontstaat een dubbel-functie voor de stedelijke planning, namelijk tegelijkertijd zowel uitvoeringsniveau te zijn, als door middel van planvorming integrerend te werken.

### *Negatieve gevolgen*

Herstedelijking door stadsvernieuwing zal waarschijnlijk niet helemaal zonder spanningen verlopen. In dit verband zijn vooral interessant de commentaren van de VNG, de Raad voor de gemeentefinanciën en de Raad voor het Binnenlands bestuur naar aanleiding van de Ontwerpwet Stads- en Dorpsvernieuwing en het meerjarenplan stadsvernieuwing (VNG, 1983). Deze instanties wijzen op de navolgende knelpunten:

- Het ontbreken van samenhang tussen de decentralisatie van de stadsvernieuwing enerzijds en het contingeringsbeleid in de volkshuisvesting anderzijds.
- Het feit dat een confrontatie met de gemeentelijke behoeften aan financiële middelen uit de weg is gegaan. De discrepantie tussen de gemeentelijke behoeften en uitgetrokken bedragen is niet zichtbaar gemaakt. Een goede beoordeling van de toekomstige verdeling van de stadsvernieuwingsgeldten over de gemeenten is daarom niet mogelijk;
- Ofschoon de instelling van stadsvernieuwingsfondsen allerwege wordt toegejuicht bestaan er bezwaren tegen de te geringe breedte van het fonds. Van het in het meerjarenplan opgenomen budget voor 1984 en verdere jaren blijkt slechts een derde gedeelte in de brede financiële regeling te worden opgenomen. Voor het andere gedeelte blijven afzonderlijke regelingen van kracht. Hierdoor blijft de coördinatie op gemeentelijk niveau van de stadsvernieuwingsactiviteiten problematisch. Er bestaat daarom aanleiding het aantal in de brede uitkeringsregeling op te nemen specifieke uitkeringen te vergroten.
- Er bestaan ook bezwaren tegen de verdeelsleutel die wordt gehanteerd voor de verdeling over de stadsvernieuwingsfondsen van de diverse gemeenten. Alhoewel de gestelde eisen van eenvoud en inzichtelijkheid van de verdeelsleutel worden gewaardeerd en wordt erkend dat de gegevens objectief meetbaar dienen te zijn en tevens duidelijkheid dienen te verschaffen met betrekking tot de verschillen tussen de gemeenten, wordt een aanpassing voorgestaan. Door het met de verdeelsleutel aanbrengen van een onderscheid tussen woningen van vóór en na 1930, kan beter worden aangesloten op reële behoeften en middelen.



- De voorgestelde beperking van rechtstreekse toedeling van middelen via het fonds, (alleen die gemeenten die 1 0/00 of meer van de in de begrotingspost stadsvernieuwingsfondsen samen te voegen specifieke uitkeringen ontvangen, krijgen rechtstreeks via het fonds middelen toebedeeld), wordt veel te strikt geacht.

De in het wetsontwerp voorgestelde verplichte gemeentelijke inspraakverordening doet onvoldoende recht aan de lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid terzake van de stadsvernieuwing; de vorm en mate waarin inspraak plaats vindt, dient door de gemeenteraden zelf te worden bepaald.

Een mogelijke spanningsbron ligt eveneens in de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het compacte-stad-beleid. In dit verband kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de structuurschets voor de stedelijke gebieden (VROM, Structuurschets voor de stedelijke gebieden, 1983). In deze schets staan de ontwikkelingsmogelijkheden voor de steden tot het jaar 2000 aangegeven. De opvattingen in de schets verschillen wezenlijk van het groeibeleid uit de jaren '60 en '70.

In de schets wordt veel meer het accent gelegd op een integrale ontwikkeling van de steden, volgens het model van de 'complete stad' waarin naast wonen ook andere sectoren (werken, recreatie etc.) aandacht krijgen.

De ideeën ten aanzien van de complete stad lijken evenwel niet helemaal in overeenstemming te zijn met het zogenaamde verdichtingsbeleid, dat thans op basis van het model van de 'compacte stad' door de steden zelf wordt voorgestaan. Ten dele als reactie op het groeikernenbeleid wordt het beleid van de steden vooral gericht op woningbouw in de directe nabijheid van de stad, als gevolg van de daar ontdekte capaciteiten. De compacte stad zou een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van problemen, waarmee de steden worstelen. Amsterdam bijvoorbeeld streeft de compacte stad na met het oog op onder andere de bevolkingsdaling, het uiteengroeien van wonen en werken, het draagvlak van voorzieningen, beperking van ruimte- en energiegebruik, positie van het openbaar vervoer en behoud van stedelijkheid. In Rotterdam worden soortgelijke argumenten gehanteerd. Volgens de besturen van de grote steden zouden de kosten van het compacte stad-beleid lager zijn dan die van het groeikernenbeleid.

Het door de steden voorgestelde beleid komt er in concreto op neer dat men zoveel mogelijk wil bouwen binnen de eigen gemeentegrenzen, in hoge dichtheden en met vermenging van functies in een duidelijk gelede stad. Hiertoe worden hoge claims gelegd op de contingenten van de nabij gelegen groeikernen, zonder welke het compacte-stadsbeleid maatschappelijk niet uitvoerbaar is. Een belangrijke vraag is in dit verband of en in hoeverre het bouwen in hoge dichtheden in overeenstemming is met de woonwensen van de consumenten en of het inderdaad mogelijk is de 'middle-class' weer naar de stad terug te brengen. Het huidige liberalisatieklimaat ten aanzien van de woningbouw werkt hierbij niet in het voordeel van de stad uit.

## 7.2. Bestuurlijke verhouding tussen stad, staat en regio

De opwaardering van de politieke en bestuurlijke betekenis van de stad zal eveneens gevolgen hebben voor de bestuurlijke verhouding binnen en tussen de overheden onderling. Dit geldt in het bijzonder voor:

- de bestuurlijke verhouding tussen stadsbestuur en staat;
- de externe relaties tussen stadsbestuur en omliggende gemeenten;
- de relaties tussen stadsbestuur en stedelijke samenleving.

### *Gevolgen voor de bestuurlijke verhouding tussen stad en staat*

Een eerste positieve ontwikkeling is dat, ten gevolge van de toegenomen probleem-druk op de grote steden de centrale overheid het zich steeds minder kan permitteren langs de zijlijn te blijven staan. Een aantal van de tot nu toe gebruikelijke oplossingsstrategieën van het rijk, (zoals bijvoorbeeld geen beslissingen nemen, problemen voor zich uit schuiven of uitstellen, of alleen verbaal beleid voeren zonder daarbij financiële middelen beschikbaar te stellen) valt in de toekomst af als beleidsmogelijkheid. Er zal waarschijnlijk door de steden steeds vaker worden gevraagd, al dan niet afgedwongen, om specifieke programma's en regelgeving in de sfeer van bijvoorbeeld proefprojecten, convenanten en dergelijke voor de grote steden afzonderlijk (Hesse, 1981, Roters, 1975).

In de tweede plaats zal het rijk bij de oplossing van problemen vaker rekening moeten gaan houden met de haalbaarheid van het gewenste. Consensus over wat haalbaar is kan vaak eerst in de loop van een vaak langdurig besluitvormingsproces worden opgebouwd tussen de betrokkenen onderling. Oplossingen met de goedkoopste transactie- en consensuskosten worden het eerste geselecteerd. Ondanks de hiervoor besproken neiging tot deregulering verwachten wij toch dat in verband met de lagere transactie- en consensuskosten door het rijk 'gekozen' zal worden voor zogenaamde 'institutionele systemen', zoals plan-regelsystemen, procedures en dergelijke, boven niet geïnstitutionaliseerde systemen. In hoeverre feitelijk tegemoet wordt gekomen aan de lokale belangen wordt bepaald door de machtspositie van betrokkenen en door de beschikbaarheid van oplossingen.

Er zal een ander type sturing vanuit het centrale niveau ontstaan. Ligt momenteel de nadruk vooral op directe sturing en incentives als sturingsmechanismen, in de toekomst zullen maatregelen die zijn gericht op consensusvorming en indirecte sturing van de decentrale eenheid (steden) (onderlinge afspraken, overeenkomsten) steeds belangrijker worden. De centrale regelgeving (voorschriften, wenken en dergelijke) wordt steeds minder bruikbaar als sturingsinstrumentarium.

Vanwege uitvoerings- en implementatieproblemen zal de beleidsvorming en de programma-ontwikkeling aan belang winnen. Dit is mede een gevolg van het feit dat het beleidsproces in grotere horizontale gebieden (geweststad, regio) gaat plaatsvinden en dat de betrokken bestuurders afkomstig zijn uit meerdere lokale niveau's (verschillende gemeenten).

Het rijk zal blijven proberen de beleidsprocessen die in de stedelijke gebieden plaatsvinden vooralsnog routinematig vorm te geven, dat wil zeggen in te kaderen (kaderwetsystemen zijn hier vooral op gericht). Voor de steden is het van levensbelang om betrokken te raken bij het beleidsformulerings- en conflictoplossingsproces omtrent de verdeling van de schaarse middelen. Daarbij gaat het niet zozeer om formele invloedsmogelijkheden (wettelijk overleg, bijvoorbeeld) maar om grotere reële politieke invloed van de steden zelf. Hiertoe ligt een horizontale belangenbundeling voor de hand, terwijl ook het nadrukkelijk gebruik maken van de aanwezige bestuurlijke en politieke capaciteit, die op het stedelijk niveau aanwezig zijn, wenselijk is te achten.

Er ontstaat behoefte aan een politieke en bestuurlijke 'elite', zowel in de publieke als private sector, die bereid is zich in te zetten voor de beleidsvorming. Selectie, vorming en opleiding van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat, evenals planningsvrijwilligers worden belangrijk, speciaal met het oog op consensusvorming.

### *Gevolgen voor de externe relaties tussen stad en omgeving*

In de jaren '60 was het beleid nog sterk gericht op een exploderende stad. De idee bestond dat de stad 'vol' was en dat een saneringsproces noodzakelijk was in de oude steden (Ploeg, van der, 1983, p. 403). Op de plaats van de oude buurten en wijken zouden nieuwe woningen moeten komen in lagere dichtheden. Dat hierdoor veel bewoners genoodzaakt waren naar elders te vertrekken zag men niet als probleem, aangezien het de bedoeling was, dat de stadsgewesten en groeigemeenten de huisvestingstaak van de centrumgemeenten zouden overnemen.

Het maakte in de jaren '60 en '70 dus niet veel uit of mensen wel of niet in de stad woonden.

Om al te chaotische explosies van de stad te voorkomen werden vervolgens groeikernen aangewezen (in totaal 15), die tot 1990 zouden mogen groeien en die de uittocht uit de steden zouden kunnen opvangen. De rail- en wegenstructuur werd op deze kernen afgestemd, terwijl eveneens zwaar werd geïnvesteerd in scholen, sociale en culturele centra en dergelijke. Aan de basis lag het idee van een samenwerking tussen centrum-stad en groeikernen (gewestvorming). Deze groeikernen kregen in het beleid een voorkeurspositie toebedeeld.

Tegen het eind van de jaren '70 wijzigt zich het beeld van de exploderende stad in de imploderende stad: dat wil zeggen een stad, waarin weer gebouwd moet worden en waarin wonen en werken vermengd moeten worden. De oorzaken van deze ontwikkeling houden verband met factoren zoals bijvoorbeeld de oliecrisis, waardoor het wonen in de nabijheid van de stedelijke voorzieningen weer aantrekkelijker werd, weerstanden tegen het vervangings- en saneringsbeleid, behoefte aan stedelijk wonen. Ook de reacties van de stadsbesturen zelf, die de stad zagen leeg lopen met alle nadelige financiële gevolgen vanden en de gebrekkige samenwerking tussen de centrumstad en de groeikernen, speelden een rol in deze gewijzigde ontwikkeling.

Rond 1990 zullen het groeikernen-instrumentarium en de gelden die daarmee zijn gemoeid beschikbaar komen voor nieuwe bouwlocaties in de steden zelf. Intussen staat het groeikernenbeleid dus wel degelijk ter discussie en is het de vraag welke groeikernen met hoeveel woningen moeten worden afgebouwd. We kunnen verwachten, dat ten gevolge van deze ontwikkeling een strijd om contingenten in de verschillende financieringscategorieën zal ontstaan tussen de groeigemeenten en de steden.

Ons inziens betekent dit dat er naast het meerjarenplan stadsvernieuwing behoefte is aan een meerjarenplan woningbouw voor de totale stadsgewesten (regio's). Met andere woorden: een betere afstemming tussen het stadsvernieuwingsbeleid en het contingeringsbeleid lijkt onontkombaar gezien de huidige ontwikkelingen.

Wat de bestuurlijke positie van de stad betreft is het wenselijk dat de provincies een horizontale coördinatietaak zullen krijgen, als het gaat om de afstemming tussen het stedelijke en regionale beleid (bijvoorbeeld via prioriteitsstelling in de streekplannen nieuwe stijl).

### *Gevolgen voor de externe relaties tussen stad en samenleving*

Dat ook op het interne gemeentelijk niveau spanningen zijn te verwachten bij een toename van de eigen verantwoordelijkheid van de steden blijkt onder andere uit de opstelling van de woningcorporaties. De woningcorporaties zeggen namelijk te vrezen dat het overhevelen van rijkstaken in de volkshuisvesting naar de gemeentebesturen zal leiden tot machtsmisbruik van de gemeentebesturen en dat uiteindelijk de corporaties (en de huurders) hiervan de dupe zullen worden, omdat zij zullen moeten opdraaien voor de kosten, die de gemeenten op hen afwentelen. De plaatselijke bestuurders zouden hun vergrote macht kunnen gebruiken om de woningcorporaties buiten spel te zetten en bijvoorbeeld hogere grondprijzen op te dringen. De gemeenten zouden aan de corporaties te weinig invloed verschaffen op de te maken afspraken over sociale woningbouw. Bovendien worden gemeenten door de invoering van budgetten te machtig en ontstaat de mogelijkheid om kosten te verschuiven en af te wentelen op de huurders. Daarom willen de corporaties en hun koepels dat de decentralisatieplannen gedeeltelijk worden teruggedraaid en dat ze worden uitgesteld, om kostbare vergissingen te voorkomen.

Wij verwachten, gezien deze uitlatingen, dat na de invoering van het stadsvernieuwingfonds en een toegenomen machtspositie van de steden er spanningen zullen ontstaan tussen de gemeentebesturen en de corporaties, waarbij met name vanuit de corporaties pogingen zullen worden ondernomen om invloed te krijgen op het gemeentelijk beleid en de verdeling van de financiële middelen.

De relatie tussen gemeenten en corporaties is uiteraard niet het enige aspect als het gaat om de interne (horizontale) afstemmingsproblematiek van de steden. De vergrote machtspositie van de gemeenten zal eveneens gevolgen hebben voor de afstemming ten aanzien van andere betrokkenen bij het wonen in de steden zoals bewoners, eigenaren, krakers, bedrijven, etcetera. Hierbij heeft ons inziens vooral de afstemming op de buurt hernieuwde aandacht.

### 7.3. Vormgeving van de stadsplanning

De ingezette tendensen tot verzelfstandiging van stadsvernieuwing kunnen het bestuurlijk systeem van de stad mogelijk voor een dilemma plaatsen. Enerzijds komt de nadruk namelijk te leggen op de vorming van een sectoraal stadsvernieuwingsbeleid van waaruit op het centrale niveau sturing en richting wordt gegeven (vulling van het stadsvernieuwingsfonds, allocatie van middelen over de steden en dergelijke). Anderzijds zien we een nieuwe ontwikkeling waarbij steeds meer nadruk komt te liggen op een lokale (eventueel groot-stedelijke) ondernemingsgerichte aanpak van de stedelijke problematiek, waarbij ook wordt gelet op ontwikkelingen van vraag en aanbod op de 'markt'. Voor het stadsbestuur kan dit dilemma een tweesporige ontwikkeling tot gevolg hebben, waaraan ons inziens slechts op basis van de opstelling van een regionaal-stedelijke visie (prioriteitsstelling) richting kan worden gegeven.

De stadsvernieuwing helpt de stad aan ruimere bevoegdheden. De vraag blijft echter wel of men aan bevoegdheden alléén voldoende heeft, als deze niet of in onvoldoende mate gekoppeld zijn aan overdracht van taken en bijbehorende financiële middelen en budgetten. Vanuit de steden zal waarschijnlijk de behoefte ontstaan aan de opstelling van specifieke programma's en regelingen voor hun problemen (door middel van een individuele (voorkeurs)behandeling). De steden hebben er bovendien groot belang bij om betrokken te worden bij de verdeling van de financiële middelen door het rijk en hierop reële politieke invloed uit te kunnen oefenen.

Van belang is dat door de stadsvernieuwing (en de mogelijkheden tot bestuurlijke differentiatie) de kwaliteit en effectiviteit van de relatie tussen de steden en het rijk aan belang heeft gewonnen, zowel wat beleidsvorming als implementatie betreft. De institutionele en politiek-bestuurlijke condities waaronder de steden en het rijk werkzaam zijn behoeven in dit verband nadere aandacht; met name als het gaat om resultaten en inzet van betrokkenen. Een belangrijke vraag is hoe kan worden gekomen tot een verbetering van de verticale relaties tussen de grote steden en het rijk en aan welke voorwaarden daartoe zal moeten worden voldaan. Een open en creatieve communicatie tussen betrokkenen lijkt hier de meest aangewezen weg te zijn. Dit wordt ook erkend in de grote-steden-nota zelf, waarin de regering voorstelt via de weg van de wederzijdse informatieverstrekking tot verbeterde oplossingen te komen, vanuit het besef dat de financiële middelen beperkt zijn.

In de organisatieliteratuur vinden we bovenstaande gedachtengang terug onder de begrippen verticale decentralisatie en horizontale decentralisatie (of democratisering) (Mintzberg, 1979, p. 181). Verticale decentralisatie duidt op de verdeling van formele macht langs de lijn van de officiële bevoegdheidsverdeling. Deze vorm van decentralisatie werkt meestal in de richting van een sectorale benadering van de problemen. Horizontale decentralisatie houdt verband met de mate waarin het besluitvormingsproces wordt gecontroleerd door andere instanties dan de as

gemeente-rijk (bijvoorbeeld burgerij en woningcorporaties). Een belangrijke vraag is waar beide lijnen zullen samenkomen. Een belangrijk effect (dat eveneens in diverse case studies al is aangetoond) is dat de gemeente 'tussen twee vuren' dreigt terecht te komen, waarbij een (te) vergaande democratisering uiteindelijk een grotere centralisatie tot gevolg zou kunnen hebben. Het vaststellen van de spanningsverhouding tussen de mate van democratisering en centralisatie kan derhalve een vruchtbaar terrein voor verder onderzoek vormen.

Wij verwachten overigens dat toepassing van bestuurlijke differentiatie ten aanzien van de grote steden (dat wil zeggen een aparte behandeling) uiteindelijk zal leiden tot een beperkte verticale decentralisatie, waarbij de steden enigszins aan invloed zullen winnen. Het is te verwachten dat de 'verticale strijd' zich vooral zal toespitsen op de navolgende punten:

- bepaling van de gemeentelijke opgave, eventueel intergemeentelijk, met betrekking tot de stadsvernieuwing waarbij spanning bestaat tussen lokale behoeften en wenselijkheden en centrale mogelijkheden en haalbaarheid;
- afbakening van de bevoegdheidsverdeling tussen het centrale en decentrale niveau, bepaling van het medebewind c.q. de autonomie van de steden, invulling van het gemeentefonds etcetera;
- de meetbaarheid en inzichtverschaffing in de beleidsprocessen die in de stedelijke gebieden plaatsvinden, onder andere met het oog op het verbeteren van de zogenaamde verdeelsleutel en de noodzakelijke sturing en correcties vanuit de centrale overheid.

Hiermee is de effectiviteit van de betrokken organisaties (gemeenten, departementen en dergelijke) direct aangesproken en wordt het mogelijk vanuit het micro-niveau zelf het decentralisatieproces te volgen en vergelijkenderwijs te beoordelen. De belangstelling verschuift dus duidelijk naar de prestaties en de beleidskwaliteit van de afzonderlijke instanties die met elkaar samenwerken aan de oplossing van de stedelijke problematiek. Vanuit dit gezichtspunt wordt het ook noodzakelijk om de interorganisatorische factoren op het spoor te komen die van invloed zijn op een effectieve aanpak van de stedelijke problemen.

#### **7.4. Nogmaals: bestuurskracht**

Voor de verdere ontwikkeling van stedelijke bestuurskracht is het ons inziens van belang aansluiting te zoeken bij de ontwikkeling in de planningstheorie die momenteel in de literatuur worden gesignaleerd (Kreukels, 1985; Ouchi, 1980; Leblebici, 1985; Robins, 1987). Deze ontwikkelingen duiden op een omschakeling naar een ondernemingsgerichte planningsstijl, waarbij het zwaartepunt in de stadsplanning verschuift van een intern bureaucratisch gestuurde planning naar het netwerk van organisaties en instellingen in en buiten de stad zelf. Als gevolg van deze heroriëntatie zal planning steeds minder worden gehanteerd als een instrument tot

coördinatie van beleid en bestuur, maar veeleer als een instrument voor herstructurering en vernieuwing van de stedelijke structuur (vergelijk ook Lagas, 1986). Bij het verkeer binnen dit netwerk gaan contracten en overeenkomsten steeds meer de plaats innemen van overheidsprocedures en dwingende voorschriften. Vooral de ideeën over transactiestelsels (zie hoofdstuk 4) kunnen in dit verband een goed aanknopingspunt bieden voor de verdere theorie-ontwikkeling met betrekking tot stadsplanning. Zoals wij in deze dissertatie op verschillende plaatsen hebben uiteengezet verwachten wij dat introductie van deze nieuwe transactievormen als vanzelf de behoefte zal doen ontstaan aan een algemene beleidsvisie van de overheid, waaraan de belangrijkste vernieuwingen en investeringen hun houvast kunnen ontleen en waardoor 'marktimperfecties' zo nodig kunnen worden gecorrigeerd (zie ook Kreukels).

Bij de opstelling van deze beleidsvisie zal getracht worden om zowel het maatschappelijk veranderingsproces als de sturingsproblematiek voor de overheid te betrekken. Immers beide hangen ten nauwste met elkaar samen. De (beleids)problemen die op de kortere en langere termijn voortvloeien uit maatschappelijke ontwikkelingen zullen zeer hoge eisen stellen aan het oplossend vermogen van de overheid. Daarom moeten de sturingsmogelijkheden van de overheid afgestemd zijn op de aard en omvang van deze problemen.

In de structuurschets voor de stedelijke gebieden wordt een sterk accent gelegd op de integrale ontwikkeling van de steden volgens het model van de 'complete stad'. Daarin wordt op evenwichtige wijze aandacht geschonken aan wonen, werken, recreatie etc., dat wil zeggen aan alle functies die in onze tijd voor een volwaardig leefmilieu noodzakelijk zijn.

Niet identiek, maar wel vaak hiermee in verband gebracht is het begrip van de 'compacte stad'. Er bestaat behoefte aan een evaluatie van het tot nu toe gevoerde beleid ten gunste van de compacte stad en aan een analyse van de spanningen en knelpunten die zich voordoen bij een overgang van het thans gangbare stadsbeleid naar een meer integrale beleidsoptiek. Hieraan verwant is de door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Raad voor de Gemeentefinanciën gesignaleerde problematiek van een gebrekkige coördinatie tussen (sectoraal) stadsvernieuwend-beleid en (territoriaal) contingeringsbeleid met betrekking tot de volkshuisvesting. Op welke wijze zou het contingeringsbeleid benut kunnen worden als instrument voor de (gewenste) stedelijke ontwikkeling?

### *Stedelijk beheer*

Het begrip stedelijk beheer vormt dus blijkbaar het centrale thema op basis waarvan het denken over de toekomstige aanpak van stedelijke gebieden zich zal gaan ontwikkelen. Onder het begrip stedelijk beheer wordt hier dus verstaan een integrale gebiedsgerichte aanpak van de stedelijke problematiek. De integratie heeft betrekking

op verschillende soorten en niveaus van handelen en van de betrokken actoren, zoals: plannen en procedures, regelgeving, subsidiëring, actoren en sectoren.

Gezien de behoefte aan flexibiliteit en het ontstaan van nieuwe transactieformen dient het begrip stedelijk beheer ons inziens in brede zin te worden opgevat. De aandacht dient daarbij niet alleen te worden gericht op stadsvernieuwingsgebieden of tot gebieden van jongere datum die nog niet zijn gedegradeerd, maar dient zich eveneens uit te strekken tot de uitbreidingsgebieden en de nieuwe woongebieden die binnen de stedelijke agglomeratie zijn ontstaan, c.q. ook in de komende jaren zullen worden ontwikkeld.

Stedelijk beheer als een complex van activiteiten gericht op onderhoud, verbetering en vervanging van de gebouwenvoorraad en van de gebouwde omgeving, waarbij nieuwe condities voor wonen, werken, voorzieningen, recreatie, verkeer etc. worden tot stand gebracht vereist ons inziens vooral een nieuw bestuurlijk instrumentarium in de vorm van regelgeving en financiële voorwaarden en vraagt om nieuwe verhoudingen tussen de traditionele instituties en participanten (gemeente-woningbouwvereniging-bewoners-bouwwereld). Het besluitvormingsproces met betrekking tot het stedelijk beheer zal in de toekomst waarschijnlijk sterk veranderen. Vooral de ervaringen die zijn opgedaan met de aanpak van stadsvernieuwing in de afgelopen jaren kunnen ons inziens een leidraad vormen voor de organisatie van dit nieuwe stedelijke beheer.

### *Sociaal beheer*

We hebben in dit proefschrift trachten aan te geven dat het met het oog op de beheersproblematiek van de stad van belang is om naast bestuurlijk-organisatorische, financiële en stedenbouwkundige problemen de aandacht tevens te richten op het woongedrag- en de wooncultuur van de stadsbewoners zelf. Problemen met de verhuurbaarheid van bepaalde wooncomplexen in steden, met verwaarlozing en onverschilligheid ten aanzien van de woonomgeving, vandalisme of onveiligheid duiden primair op oorzaken die liggen in de sociale verhoudingen in de stad en de veranderingen die daarin zijn opgetreden in de afgelopen decennia.

Sociaal beheer van de stad houdt zich bezig met de achtergronden van deze verschijnselen, zoals bijvoorbeeld conflicten in levensstijl en het daarmee verbonden woongedrag en de problemen die kunnen ontstaan vanuit een bepaalde homogene levensstijl. Nieuwbouw van woningen, woningtoewijzing en selectie zijn in dit verband te zien als mechanismen die van grote invloed kunnen zijn op de sociale verhoudingen in stad of buurt.

Onderzoek zou zich meer specifiek moeten richten op processen van individualisering en collectivering van het wonen. Hierbij speelt de verschuiving in (de betekenisgeving aan) de verhouding publiek/privaat domein een rol. Ook de vraag in hoeverre er in cultureel opzicht een ontwikkeling gaande is in de richting van toenemende pluriformering of juist naar uniformering is van belang, om inzicht te krijgen in zich ontwikkelende woonbehoeften bij in omvang toenemende categorieën, zoals ouderen, etnische minderheden, gehandicapten etc.



Hoe zal op den duur de woonplaatskeuze bepaald worden, als een groter deel van de bevolking buiten het arbeidsproces (in baanverband) komt te staan, zodat het werkadres geen bepalende factor meer is bij die keuze en waarbij wellicht het 'wonen-met-anderen' meer relevantie voor maatschappelijke positiebepaling krijgt dan het 'werken-met-anderen'? Een andere belangrijke vraag heeft betrekking op de rol en betekenis van straat, buurt en stad als kader voor identificatie en de relatie met ruimere territoriale samenlevingsverbanden. Anders gezegd: indien zich een 'new search for roots' (Appleyard, 1981) ontwikkelt, welke voorwaarden moeten er dan vervuld worden en op welk niveau om groepsbindingen in en betrokkenheid op de gebouwde omgeving te bevorderen? In hoeverre kan een andere verantwoordelijkheidsstructuur tussen bewoners, eigenaren en lokale overheid leiden tot oplossingen in het kader van het sociale beheer van de stad?

### *Innovatie van de stedelijke structuur*

Een belangrijk motief voor het herstel en in stand houden van binnensteden – stadsvernieuwing – is de veronderstelde innovatiepotentie van deze gebieden. Een rijkdom aan stimuli (levendigheid, heterogene bevolking etc.) en een geest van tolerantie zouden belangrijke voorwaarden vormen voor het ontstaan van nieuwe ideeën, technieken, producten. Ruimer gezien gaat het om de invloed van financiële en economische ontwikkelingen en nieuwe technologieën (telematica) op de verhouding wonen – werken. Kan de afgenomen attractiviteit van het stedelijk woonmilieu, die tot een selectieve trek naar suburbaan gebied leidde en tot een nieuwe afhankelijkheidsrelatie tussen stad en ommeland, ten gunste van de stad omgebogen worden? Welke eisen moeten vervuld worden om het stedelijk milieu geschikter te maken voor 'recreatief medegebruik', zeker nu er in de nabije toekomst – tenminste potentieel – een aanzienlijke toename te verwachten is van vrij besteedbare tijd? In elk geval kan verwacht worden dat in een situatie waarin een groter deel van de bevolking al dan niet vrijwillig en al dan niet partieel werkloos is, woning en woonomgeving aan belang zullen winnen.

Een meer gedetailleerde kennis van *intra-* en *interstedelijke* verhuisbewegingen kan ons meer inzicht verschaffen in veranderingen in de wooncultuur en de te verwachten effecten van de 'vergrijzingsgolf'. De meeste van de hier genoemde vragen hebben tevens betekenis voor de beantwoording van de vraag, of het concept van de compacte stad een bruikbare leidraad vormt voor het beleid op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening.

Wat de maatschappelijke betekenis is van stedelijkheid en op welke wijze de samenleving het begrip stedelijkheid vorm zal willen geven zal nader dienen te worden vastgesteld. We hebben in dit proefschrift aangetoond dat met name het beleidsgerichte sociaal-wetenschappelijk onderzoek een rol kan spelen bij het opsporen van de achterliggende factoren en mechanismen die in dit veranderingsproces een rol spelen en bij het aangeven van de gevolgen van het verstedelijkingsproces.

## 7.5. Ontwikkeling van een theorie van gemandateerde netwerken

Op grond van de hiervoor weergegeven analyse van de effecten van de huidige economische en maatschappelijke ontwikkelingen voor de bestuurlijke positie van de stad komen wij tot de conclusie dat de overgang naar een post-industriële stad, zoals wij deze in het tweede hoofdstuk van dit proefschrift hebben geschetst (met andere woorden de overgang naar een stad die zowel het resultaat is van mechanismen van competitie als van afhankelijkheid en een stad die zowel open staat voor economische en sociale bewegingen van de samenleving als voor sturing en interventie van de zijde van de overheid) vraagt om een *specifieke*, op deze nieuwe ontwikkelingen *toegesneden besturingstheorie*. Voor de achterliggende motieven van deze conclusie willen we terugverwijzen naar onder andere het werk van Castells (zie hoofdstuk 2) die nadrukkelijk heeft gewezen op het gevaar van het ontstaan van grote kwetsbare groepen in de stad en op de kans van verscherping van de klassetegengstellingen als gevolg van de processen van ontstatelijking, zoals wij deze thans ervaren in de stedelijke samenleving.

De uitgangspunten voor deze nieuwe besturingstheorie zouden ons inziens met name dienen te worden gezocht in het begrippenapparaat en de modellenbouw van de organisatie- en besluitvormingstheorie, in het bijzonder de netwerkbenaderingen (zie hoofdstuk 1).

De *these* die wij aan het slot van dit evaluerend hoofdstuk centraal zouden willen stellen luidt dat vooral *de ontwikkeling van de theorie van de gemandateerde netwerken voor de stad een belangrijke mogelijkheid biedt aan de 'normatieve' uitgangspunten die door (de te stringente) toepassing van het 'marktmodel' verloren dreigen te gaan, recht te doen*.

De theorie van de gemandateerde netwerken vormt een onderdeel van deze zogenaamde 'netwerkbenaderingen'. Essentieel hierbij is dat de horizontale en verticale relaties waarin steden zijn verweven kunnen worden beschouwd als een interorganisationeel netwerk. De stad vormt binnen een dergelijk netwerk een belangrijk knooppunt. Interorganisationale netwerken kunnen worden geclassificeerd naar drie principes, te weten relaties tussen organisaties die zijn gebaseerd op vrijwilligheid en onderlinge ruil, relaties die zijn gebaseerd op een machtsafhankelijke verhouding en tenslotte relaties die zijn gebaseerd op een wettelijk-politiek mandaat (Realin, 1982, p. 243-267).

Het kenmerkende verschil tussen zogenaamde gemandateerde netwerken en de normale uitwisselingsrelaties tussen organisaties is dat bij gemandateerde relaties sprake is van een 'wettelijk-politiek mandaat', waarbij de betrokken organisaties zijn gebundeld in een zogenaamde gemandateerde verhouding (van autonomie en medebewind), terwijl de andere relaties zijn gebaseerd op vrijwilligheid en onderlinge ruil of uitsluitend op basis van machtsafhankelijkheid. De mandaatverhouding verschilt in zoverre van de ruilverhouding dat de motivatie van betrokkenen om met

elkaar te onderhandelen niet is ingegeven door wederzijdse consensus, maar juist door hun gemandateerde verhouding. De mandaat-basis verschilt ook van de machtsafhankelijke basis (waarvan eerder sprake was in de rijk-grote steden verhouding), doordat ten gevolge van het mandaat is voorzien in een element van wederkerigheid. Hiermee wordt de machtsfactor als belangrijke motiverende kracht voor de interactie sterk gereduceerd.

Vergeleken met het in hoofdstuk 4 weergegeven schema van Lelebici kan de mandaatverhouding ons inziens het best worden gekarakteriseerd als een vorm van relationele transactie (gelegen tussen principes van de vrije markt en hiërarchie).

Ofschoon in gemandateerde netwerken de institutionele en politieke condities uiteraard van belang zijn, komt bij een dergelijke benadering de effectiviteit en kwaliteit van de betrokken organisaties (vergelijk gemeenten, departementen) veel directer in het vizier als beleids- en onderzoeksvariabele, speciaal wat hun bijdrage aan het totale netwerk betreft. Hierdoor wordt het mogelijk om door middel van onderzoek de meest optimale autonomie-medebewind verhouding voor de (grote) steden op te sporen, evenals de interorganisatiele factoren, die daarop van invloed zijn.

In het gemandateerde netwerk is eveneens een plaats ingeruimd voor de relatie met de 'omgeving', dat wil zeggen met die instanties die buiten het wettelijk-politiek mandaat zijn geplaatst. Juist op het terrein van de volkshuisvesting blijkt de 'grensbepaling' tussen instanties die wel en die niet tot het netwerk behoren immers nogal formeel en statisch te zijn geregeld: vergelijk bijvoorbeeld de positie (formeel) van de woningcorporaties als toegelaten instelling in de woningwet en de geringe mogelijkheden om in dit opzicht flexibel in te spelen op nieuwe bewonersorganisaties.

In het bijzonder zal eveneens aandacht nodig zijn voor het bestuurlijk en ambtelijk management, waarbij gepoogd dient te worden om te komen tot een vermindering van het sectorisme en een sterkere accentlegging op de collegiale beleidsbepaling binnen het bestuur van de steden. In de literatuur wordt in dit verband wel gesproken over een opschuivingsproces tussen bestuurlijk en ambtelijk management (Harrison, 1983; Menon werkgroep, 1983). Nodig is daarbij een zodanige kwaliteitsverbetering van het besturen dat meer rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in de samenleving en wensen van de burgers in de stedelijke gebieden. Het ambtelijk management zal zich in deze optiek meer zelfstandig moeten kunnen opstellen en verantwoordelijkheid jegens het college van B. en W. moeten nemen: het college kan zich dan beperken tot fundamentele afweging en collegiale besluitvorming over de hoofdlijnen van het beleid. Hierdoor zal meer gelegenheid ontstaan voor het ontwikkelen van bilaterale betrekkingen vanuit het ambtelijk apparaat met de directe omgeving (c.q. buurt, corporaties, bedrijven en dergelijke) via bijvoorbeeld speciale verbindingsrollen, directe contacten, projectgroepen en teams. Bovendien kunnen op deze manier bevoegdheden worden doorgeschoven (via bijvoorbeeld verbindingsmanagers), hetgeen tot ontlasting van het bestuur zal kunnen leiden en in een betere voorbereiding van de beleidsbeslissingen kan resulteren.

Een belangrijke winst in dit verband is dat de gemeenten (en dus ook de steden) door de verticale decentralisatie een grotere machtspositie hebben verworven, die zij op een doelmatige en effectieve manier dienen in te vullen en waar te maken. Interessant is dan vooral de vraag of de steden er in zullen slagen om hun versterkte machtspositie zodanig te gebruiken, dat dit leidt tot een beleid dat door hun burgers wordt gelegitimeerd en waarin ze ook vertrouwen kunnen hebben. Wat zijn in dit verband de 'betere', dat wil zeggen meer bestuurskrachtige en wat de meer 'marginale' netwerken te noemen? Uit de schaarse studies die zijn verricht naar de kenmerken van effectieve gemandateerde netwerken komen een aantal duidelijke verschillen tussen effectieve en zogenaamde marginale netwerken naar voren (Realin, 1982, p. 259). Zo blijken bij effectieve netwerken kenmerken zoals bevoegdheidsverdeling, leiderschap en omvang van het netwerk vaker te corresponderen met centrale beleidsdoelstellingen en verwachtingen, terwijl bij marginale netwerken deze kenmerken vaker juist niet in overeenstemming zijn met het 'officiële' beleid. Effectieve netwerken coördineren bovendien vaker een tamelijk gering aantal organisaties (bijvoorbeeld gemeenten), terwijl de marginalere of wel te groot zijn ofwel een passend coördinatiemechanisme ontberen. Leiderschapsfuncties worden in de effectievere netwerken expliciet vervuld, terwijl in de marginale vaak geen duidelijke leiding aanwezig is, of uitsluitend op basis van persoonlijke bekendheid leiding wordt gegeven. Er bestaan in de effectieve netwerken positieve evaluaties van prestaties, leiderschap en organisatie-omvang door de deelnemers en de coördinatie is in balans met de wederzijdse afhankelijkheid van betrokkenen. De waardering in marginale netwerken is daarentegen veel minder aanwezig en de coördinatie is minder afgestemd op de interdependentie van het netwerk. Er bestaat tenslotte in de marginale netwerken veel meer competitie en conflict.

Tot slot van dit hoofdstuk zouden wij nog eens willen benadrukken dat deze theorie van de gemandateerde netwerken juist door bovengenoemde mogelijkheden tot vergelijking, evaluatie en correctie van de richting van maatschappelijke ontwikkelingen, vooralsnog de meest adequate besturingstheorie lijkt te zijn voor de toekomstige ontwikkeling en vormgeving van de post-industriële stad en als zodanig tot belangrijk aandachtsveld voor verdere theorievorming en onderzoek op het terrein van de stedelijke beleidsontwikkeling behoort uit te groeien.







In deel I t/m III van dit proefschrift hebben we aangegeven dat de stad wordt geconfronteerd met velerlei economische en maatschappelijke ontwikkelingen; de (enorme) druk die hiervan het gevolg is leidt ertoe dat de toekomst van de stad vooralsnog onzeker is. Gelet op deze onzekerheid is het noodzakelijk om de ontwikkelingen die in het stedelijk beheer plaatsvinden kritisch te blijven volgen teneinde ongewenste ontwikkelingen op het spoor te komen, c.q. te kunnen besturen. Zoals we in de voorgaande hoofdstukken hebben gezien, neemt de noodzaak van beleidsondersteunende informatie nog verder toe, door een aantal ontwikkelingen die elkaar versterken:

- voortgaande decentralisatie legt meer verantwoordelijkheid bij de lagere overheden;
- juist de lagere overheden hebben het meest direct te maken met de burgers, voor wie zij hun beleid moeten beargumenteren en legitimeren;
- er is sprake van een toenemende ‘marktoriëntatie’, en tegelijk ook een groeiend kostenbewustzijn;
- beperking van de beschikbare middelen dwingt tot harde afweging en weloverwogen keuzen.

In dit afsluitend deel worden, ter illustratie van pogingen de stad beter te beheren enkele beleidsstudies op het terrein van het stedelijk wonen en de woonomgeving behandeld.

De in dit deel besproken beleidsstudies achten wij exemplarisch voor de wijze waarop de (centrale) overheid in het afgelopen decennium heeft gepoogd wetenschappelijke kennis te vergaren en te verspreiden over het stedelijk wonen en de stedelijke woonomgeving.

Terwille van de overzichtelijkheid zullen we hieronder de resultaten van de geselecteerde voorbeeldprojecten steeds hoofdstuksgewijs behandelen. De conclusies en aanbevelingen voor het beleid zullen telkens aan het slot van het betreffende hoofdstuk worden vermeld.





### **8.1. De doelgroep en onderzoeksopzet**

In deze eerste beleidsstudie worden de resultaten besproken van een stadsvernieuwingsproject in de oude binnenstad van Zwolle (Pouwels, Neeskens, Kropman, 1980). Dit project werd uitgevoerd in het kader van de toenmalige 'Regeling Experimentele woningbouw' (1968-1980). Zoals bekend is deze regeling na 1980 overgenomen door de huidige Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (S.E.V.). In het kader van de regeling experimentele woningbouw werd in gerealiseerde projecten sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Daarbij ging het erom te achterhalen, hoe het experimentele project, en in het bijzonder de experimentele kenmerken daarin, door de bewoners werden gewaardeerd en tevens om aan de gevonden resultaten een bredere bekendheid te geven, onder bijvoorbeeld architecten, aannemers, woningcorporaties, bewoners (voor een evaluatie van de effectiviteit hiervan, zie ITS, 1978).

Het project in de oude binnenstad van Zwolle van het architectenbureau van Eijck en Bosch is in zoverre bijzonder te noemen om dat het het eerste stadsvernieuwingsplan is dat in de reeks experimentele woningbouwprojecten tot stand is gekomen.

Ofschoon de ontwikkeling van het plan dateert van een eerdere datum (in 1971 werd het predikaat experimenteel toegekend) sluit dit project aan bij het sinds 1977 opgestelde programma experimentele woningbouw. Naast enkele andere thema's wordt hierin vooral aandacht gevraagd voor het 'nieuw bouwen in oudere woonmilieus' dat wil zeggen het ontwikkelen van nieuwe woningtypen en/of woonvormen, met inbegrip van het bijbehorend micro-niveau ten behoeve van inpassing in bestaande oudere milieus. Gezien de nog geringe ervaringen met dergelijke concrete stadsvernieuwingsprojecten kan een evaluatie door de bewoners van dit project een bijdrage vormen voor oplossingen in andere soortgelijke binnenstadsprojecten in ons land. De Ausgangssituatie kan karakteristiek worden genoemd voor de meeste oude binnenstadsgebieden van middelgrote steden.

Het project bevindt zich in een gedeelte van de binnenstad dat na de oorlog sterk aan het verkrotten was, hetgeen heeft geleid tot een verpauperingsproces, waardoor de oorspronkelijke bewoners langzamerhand zijn weggetrokken uit de buurt en waardoor er op vele plaatsen open gaten vielen. Eind van de jaren '60 bestond er

steeds meer kritiek op dit kaalslagbeleid en kwam mede ten gevolge van buurtacties de wens op om het wonen in de binnenstad te bevorderen. Daarnaast hebben ook de te ruime opzet van de oorspronkelijke plannen op de kaalslaggebieden en de pessimistische groeiverwachtingen van de city bijgedragen aan een alternatieve planopzet, waarbij de woonbestemming in het gebied voorop stond.

De gemeente Zwolle heeft eind 1970 met het architectenbureau van Eijck en Bosch contact opgenomen met het verzoek om de woonmogelijkheden van het betreffende deel van de binnenstad te onderzoeken, onder andere vanwege de ervaringen die het bureau had opgedaan met soortgelijke invuloefeningen in de Amsterdamse Nieuwmarktbuurt. In oorsprong was het project door de ontwerpers bedoeld voor voormalige bewoners uit de lagere inkomensgroepen. Men vond het namelijk onjuist, zoals al te vaak gebeurt in oude binnensteden wel bestaande woningen te beschermen, maar niet hen, die er wonen. Het uit hun buurt wegsaneren van de economisch zwakkeren en de daarmee gepaard gaande verkrotting van hun woningen, tast de sociaal inhoudelijke kwaliteit van een oude stadskern als plek waar een ieder naar vrije keuze dient te kunnen blijven wonen aan.

De gemeente Zwolle bleek weinig animo te tonen voor deze gedachte van de ontwerpers omdat men een bouwwijze voorzag, die te duur zou zijn en omdat men bovendien enige vrees had voor een snelle verpaupering van het gebied, wanneer het project in de huursector terecht zou komen. Onder andere door de vrees voor een snelle verpaupering van de binnenstad is woningwetbouw uiteindelijk niet haalbaar gebleken en is het project tenslotte in de koopsector terechtgekomen. Deze 'switch' in transactievorm is achteraf sterk bepalend geweest voor de uiteindelijke samenstelling van het bewonersbestand en daarmee ook voor bewonersgedrag en beleving van het wonen in de binnenstad.

Uiteindelijk is het project een mengeling geworden van premiekoopwoningen en vrije sectorwoningen. De doelstellingen van de ontwerpers waren niet alleen gericht op versterking van de woonfunctie in de binnenstad. Zij hebben daarnaast ook nadruk gelegd op het belang van een vervlechting van het wonen met andere functies, door middel van situering van bedrijfsruimten en ateliers onder sommige woningen en op verscheidenheid binnen de woonfunctie zelf door middel van woningen voor verschillende gezinsgrootte, bejaarden en alleenstaanden. Het gerealiseerde plan omvat 75 woningen in 17 varianten en 21 bedrijfsruimten.

De adviescommissie experimentele woningbouw beschouwde het plan destijds als een voorbeeld van een goed stadsvernieuwingsproject: het streven om bij de herbouw van een gesaneerd gebied met eigentijdse bebouwing toch de oorspronkelijke sfeer van kleinschaligheid, intimiteit en 'verwevenheid' van functies te handhaven of opnieuw in het leven te roepen achtte zij van zeer positieve betekenis. De commissie realiseerde zich echter dat de functie- en schaalveranderingen, die zich in de binnensteden voordoen, teweeg zijn gebracht door een complex maatschappelijk proces, waarvan het de vraag is of men het tot staan kan brengen, laat staan omkeren.

In dit opzicht is dus het plan van Van Eijck en Bosch reeds een experiment: het zal nog moeten blijken of deze poging tot herstel van het oorspronkelijke stedelijke leven 'aanslaat'.

Centraal in het evaluatie-onderzoek staat het gedrag van de bewoners, dat wil zeggen het gebruik en de beleving van het woonmilieu door de bewoners (voor de opzet van deze evaluatie-onderzoeken, zie ITS, 1973). In dit project van stadsvernieuwing was het daarbij vooral ook van belang om vast te stellen of deze poging tot stadsherstel is aangeslagen bij de bewoners en herhaling verdient. Met het oog op het onderhavige onderzoek was de aandacht vooral gericht op de navolgende aandachtspunten:

- de bewoners (samenstelling, motieven, verwachtingen);
- gebruik en beleving van de woonvorm, de naaste woonomgeving en de binnenstad;
- gebruik en beleving van de woning;
- sociale contacten;
- de regeling die door de bewoners is opgesteld voor het beheer en onderhoud.

Evaluatie van woningbouwprojecten die het predikaat experimenteel hebben verworven gebeurt volgens een min of meer vast stramien.

Bij het onderzoek in Zwolle spitste de evaluatie van het project zich vooral toe op de vraag in hoeverre de uitgangspunten en doelstellingen van van Eijck en Bosch in het woongedrag worden 'waargemaakt' en welke onvoorziene consequenties (zowel positief als negatief, mogelijkheden en beperkingen) hierbij zijn opgetreden.

## **8.2. De bewoners en het wonen in de binnenstad**

### *Samenstelling bewonersbestand*

In tegenstelling tot de aanvankelijke bedoelingen van de ontwerpers blijkt de bewonerssamenstelling van het project vrij homogeen te zijn. Het project wordt namelijk bijna uitsluitend bewoond door een- en tweepersoonshuishoudens. Het percentage eenpersoonshuishoudens is zelfs opvallend hoog te noemen; maar liefst 41 procent van de ondervraagden behoort tot deze categorie.

Het aantal gezinnen met kinderen dat in het project woont is te verwaarlozen. Opmerkelijk is dat ook het aantal bejaarden gering is te noemen. Uit vergelijking met gegevens van andere onderzoeken van bewoners van nieuwbouwwoningen blijkt dat de samenstelling van het bewonersbestand van dit project aanzienlijk afwijkt van de doorsnee situatie in Nederland.

Wat de leeftijdsopbouw van de bewoners betreft blijkt de populatie eveneens weinig gevarieerd te zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat het project vooral de groep twintigers en dertigers heeft aangetrokken. Wat de mannen betreft is vooral de leeftijdsklasse tussen 30-44 jaar vertegenwoordigd (48 procent) en wat de vrouwen betreft de categorie 20-29 jaar (54 procent).

Ook uit de vragen over het opleidings- en inkomensniveau komt het beeld van een enigszins selecte groep naar voren. Daarbij is vooral het hoge onderwijsniveau relatief sterk vertegenwoordigd, terwijl de lagere opleidingen duidelijk zijn ondervertegenwoordigd (61 procent van de mannen en 52 procent van de vrouwen heeft een opleiding genoten die minstens op middelbaar niveau ligt). Ter vergelijking: in het onderzoek onder bewoners van nieuwbouwwoningen in 1974 lag dit percentage op 26 procent, waaruit nog eens duidelijk de andere positie van de hier onderzochte populatie is af te leiden.

Dezelfde lijn kan worden doorgetrokken voor het beroeps- en inkomensniveau van de bewoners (46 procent van de onderzochte groep had in 1978 een inkomen van netto f 30.000 of meer). De beslissing om alle woningen in de koopsector te bouwen is ongetwijfeld een van de oorzaken geweest die ertoe heeft bijgedragen dat de gewenste sociale verscheidenheid is uitgebleven. Anderzijds zou men zich kunnen afvragen, op grond van de ervaringen die de bewoners gedurende ongeveer 2 jaar zelf hebben opgedaan, of het project in zijn huidige vorm inderdaad voor alle categorieën geschikt is. De bewoners zijn namelijk desgevraagd van mening dat gezinnen met kinderen, maar ook mensen die slecht ter been zijn maar beter niet in dit project kunnen gaan wonen.

Gewezen wordt in dit verband bijvoorbeeld op het gebrek aan speelmogelijkheden voor kinderen en de vele trappen die het project voor oudere mensen minder geschikt maken. Bovendien zou men zich kunnen afvragen of het wonen in een dergelijk project niet een bepaalde oriëntatie van de bewoners verlangt ten aanzien van het wonen in de stad die niet bij iedereen in gelijke mate aanwezig is.

### *Vorige woonsituatie en besluitvorming*

Uit het onderzoek blijkt dat het project in de binnenstad van Zwolle thans voor een belangrijk deel wordt bewoond door mensen die in hun vorige woonsituatie niet over zelfstandige woonruimte konden beschikken en die in het bijzonder ten gevolge van sociale en economische oorzaken zoals huwelijk, echtscheiding, samenwonen en dergelijke zich voor de noodzaak zagen gesteld om zelfstandig te gaan wonen.

Tevens bleek dat bij de meerderheid van de bewoners sprake is geweest van een bewuste en weloverwogen keuze voor dit specifieke project in de binnenstad van Zwolle, waarbij vooral de aantrekkelijkheid van het wonen in de binnenstad een belangrijke rol heeft gespeeld in de besluitvorming. Daarnaast is ook de hoge architectonische kwaliteit van het project zelf van betekenis geweest, blijkens de door de bewoners genoemde motieven bij de keuze van dit project.

### *Verhuisgedrag*

Duidelijk is dat de huidige bewoners er achteraf zeker geen spijt van hebben dat ze destijds hebben besloten om in de binnenstad een huis te kopen; ook met de prijs die destijds voor de woning werd betaald (variërend van f 79.000 tot f 129.000) is men

thans zeker niet ontevreden. Ofschoon de meeste bewoners (72 procent) op dit moment nog niet denken aan verhuizen, kijken sommige bewoners, met name degenen die een gezin willen stichten en degenen die momenteel met meer personen een twee-kamerwoning bewonen nu toch reeds uit naar een grotere woonruimte. Specifieke factoren die verband zouden kunnen houden met het wonen in een stedelijk milieu (zoals bijvoorbeeld lawaai, gebrek aan privacy, etc.) worden slechts door een enkeling genoemd als reden waarom men zou willen verhuizen.

### *Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de bewoners*

Uit de voorgaande gegevens over de bewoners van het project blijkt dat het uitgangspunt van de ontwerpers dat het project bewoond zou moeten worden door de oorspronkelijke bewoners en door een gevarieerde samenstelling van huishoudens naar samenstelling, grootte, leeftijd en maatschappelijk niveau niet is gerealiseerd. Het project wordt namelijk vooral bewoond door een- en tweepersoonshuishoudens, die niet uit de binnenstad afkomstig waren c.q. daar geen relatie mee hadden.

Achteraf is de doelstelling van een gevarieerde bewonerssamenstelling waarschijnlijk te idealistisch geweest. Gezien de ligging van het project in de binnenstad en de planopzet is het bovendien zeer twijfelachtig of het geboden woonmilieu wel zo geschikt is voor gezinnen met kinderen. Volgens de huidige bewoners is het project in zijn huidige vorm zeker niet geschikt voor dergelijke gezinnen.

Gezien de vorige woonsituatie van de bewoners kan worden vastgesteld dat het project vooral een aantrekkingskracht heeft uitgeoefend op bewoners die niet over zelfstandige woonruimte beschikten en die ten gevolge van sociale en economische factoren genoodzaakt waren om op zichzelf te gaan wonen. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze groep elders (bijvoorbeeld buiten de binnenstad) moeilijk aan eigen woonruimte zou zijn gekomen.

Ook bij de gemeente gelooft men achteraf niet dat het project in z'n huidige vorm geschikt is voor gezinnen met kinderen. Door de ontwerpers wordt achteraf betreurd dat er zo weinig gezinnen met kinderen in het project zijn komen wonen. De ontwerpers wijten dit echter niet aan de grootte van de woningen omdat ook in de woningen die wel een grote oppervlakte (4 kamers) hebben geen gezinnen met kinderen zijn gehuisvest.

Bij de gemeente wordt het resultaat genuanceerd beoordeeld. In het algemeen vindt men dat het plan te sober is uitgevallen, hetgeen achteraf wordt betreurd. De gemeente vindt goedkope bouw in de binnenstad eigenlijk niet wenselijk. De binnenstad is te duur voor dit soort bouw. De gemeente vindt het bovendien in het belang van de binnenstad dat deze duur blijft. De redenering is dat als de grond duur blijft dit de beste garantie is voor het in stand houden van de binnenstad. Dit betekent overigens niet dat de gemeente Zwolle in de binnenstad geen woningbouw zou wensen; integendeel: dit project van Van Eijk e.a. hoort in de binnenstad thuis, maar in een minder sobere uitvoering.

De ontwerpers staan achteraf positiever ten aanzien van het verkregen resultaat dan de gemeente. Wellicht omdat hun verwachtingen minder hoog waren gespannen dan bij de gemeente. De ontwerpers wensen dit project liever niet als een experiment te beschouwen. Volgens hen moet dit project worden gezien als een normale binnenstadsinvulling en zijn andere pretenties niet aanwezig geweest.

### **8.3. De woonvorm en woonomgeving**

De ontwerpers hadden zich als uitgangspunt gesteld wat betreft maat en schaal van de bebouwing zoveel mogelijk aan te sluiten bij de kenmerken van de aanwezige stedenbouwkundige structuur in het gebied. Dit betekende onder meer dat de hoge bebouwingsdichtheid, die kenmerkend was voor dit gedeelte van de binnenstad weer werd teruggebracht in het uiteindelijke ontwerp.

Een ander uitgangspunt van de ontwerpers was gelegen in het handhaven van de verscheidenheid aan functies en hun vervlechtingen. Dit uitgangspunt leidde tot het mengen van woningen, winkels en bedrijfsruimten.

Andere opvallende elementen uit het plan zijn de smalle toegangepjes en steegjes, waardoor de woningen enigszins zijn afgeschermd van de drukkere verkeersstraten. Hierdoor is een bijzonder gevarieerd geheel van entreepartijen ontstaan dat in belangrijke mate aan de identiteit van de woningen heeft bijgedragen. De invulling van het gebied tussen woning en straat is door de ontwerpers zelf als de belangrijkste experimentele kwaliteit van het plan aangemerkt.

Het gerealiseerde plan op een terrein van slechts 1/2 ha omvat zoals gezegd 75 woningen welke zijn onderverdeeld in woningen met twee, drie en vier kamers en 21 bedrijfsruimten. Een deel van de bedrijfsruimte heeft lange tijd leeggestaan. Eerst eind 1977 werd de laatste bedrijfsruimte verkocht.

De bebouwing is zoals gebruikelijk in de binnenstad zeer geconcentreerd. Opvallend is de smalle frontbreedte en het verschil in bouwhoogte. Alle woningen hebben een afgeknot zadeldak waarvan de noklijn haaks op de straatgevel staat. Er is veel gebruik gemaakt van loggia's en van buitentrappen en portieken. De straten en stegen die in het plein aanwezig zijn verschillen qua karakter en breedte onderling sterk van elkaar. Sommige straten geven inderdaad de indruk van een straat; andere hebben meer het karakter van een hofje. In het middengebied is een halfverdiepte parkeergarage opgenomen die ruimte biedt aan 38 parkeerplaatsen. Aansluitend aan de garage bevindt zich een gemeenschappelijke tuin voor spel en ontmoeting die wordt onderhouden door de gemeente.

De hoge bebouwingsdichtheid zoals in dit project is gerealiseerd, wordt door bijna alle bewoners positief gewaardeerd. Aan het wonen in een dergelijk 'dichte pakking' wordt zelfs een gemeenschapsbevorderend effect toegeschreven door de bewoners, met dien verstande dat men elkaar juist doordat men zo dicht op elkaar woont eerder behulpzaam zou zijn of eerder contact zou maken.

De architectuur van het plan vinden de bewoners in het algemeen geslaagd. Met het materiaalgebruik zijn de bewoners daarentegen minder tevreden. Zo had men achteraf bijvoorbeeld liever een pannendakbedekking gezien en een wat minder saaie gevelsteen. Ook over de kleuren van de raamkozijnen en de deuren is de mening van de bewoners enigszins verdeeld.

Het principe van het mengen van woningen, winkels en bedrijfsruimten wordt in het algemeen door de bewoners onderschreven, vooral omdat hierdoor een verlevendiging van de buurt ontstaat en omdat het de bewoners het gevoel geeft van in de stad te wonen. De voorzieningen die in de bedrijfsruimte zijn ondergebracht (zoals toonzalen en dergelijke) zijn helaas te grootschalig om voor de bewoners van direct nut te kunnen zijn.

De vormgeving van het overgangsgebied, dat zich tussen de stad en het privégebied van de woning bevindt, door middel van steegjes en dergelijke verstoort de privacy in de woning niet. Vooral de steegjes en pleintjes bezitten voor hen een hoge privacywaarde. Juist deze voorzieningen worden immers beschouwd te behoren tot het privédomein van de bewoners. De onderdoorgangetjes worden daarentegen veel negatiever ervaren door de bewoners. Ze zouden ongewenste personen aantrekken en nogal eens gebruikt worden als urinoir. Maar liefst 30 procent van de bewoners zegt zich in de gangetjes niet veilig te voelen.

Driekwart van de bewoners vindt de opzet van het binnenterrein als gemeenschappelijk erf geslaagd. De algemene toegankelijkheid ervan voor niet-bewoners wordt minder positief gewaardeerd. Het binnenterrein blijkt vooral te worden gebruikt als verkeersroute op weg naar de auto, winkels en dergelijke en als wandelgebied.

Door de bewoners wordt weinig gebruik gemaakt van het binnenterrein om er te zitten of gedurende langere tijd te verblijven. Een ontmoetingsfunctie is mede door de huidige indeling van het terrein nauwelijks aantoonbaar.

Er blijkt onder de bewoners van dit project een grote behoefte te bestaan aan parkeervoorzieningen in de directe nabijheid van de woning. De parkeergarage kan slechts ten dele in deze behoefte voorzien, omdat zij slechts voor de helft van de bewoners een oplossing biedt. 83 Procent van de bewoners is van mening dat de huidige parkeermogelijkheden onvoldoende zijn, ondanks de aanwezige garage. Door velen wordt gepleit voor een grotere garage met meer plaatsen; ook het feit dat de garage niet volledig is overdekt wordt nogal eens als een negatief punt opgevoerd. De garage krijgt een tamelijk lage gemiddelde waardering ( $6\frac{1}{2}$ ) van de bewoners, waaruit is af te leiden dat de oplossing die in dit project voor het parkeerprobleem van het wonen in de binnenstad is gevonden zeker nog niet afdoende kan worden genoemd.

Een bijzonder geslaagd onderdeel van het project is de wijze waarop de woningen worden ontsloten door middel van entreepartijen en dergelijke. Het semi-privé gebied dat hierdoor is ontstaan maakt het privé gebied van de woning overigens wel moeilijk toegankelijk. 64 Procent van de bewoners wijst er in dit verband bijvoorbeeld op dat hun woning voor bezoekers moeilijk te vinden is.



Veel minder geslaagd zijn de balkons die aan bijna alle woningen zijn aangebracht en die volgens de ontwerpers vooral een functie hadden om een stuk privacy buiten de woning te waarborgen. Vanwege de geringe afmeting van de balkons en het feit dat de bewoners er niet ongestoord kunnen zitten is de gebruikswaarde van deze voorziening zeer gering. Aangezien door de bewoners het balkon heel duidelijk gerekend wordt tot het privé domein is meer aandacht voor afmeting, beschutting en dergelijke van een dergelijke voorziening beslist noodzakelijk bij volgende plannen.

### *Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de woonvorm en woonomgeving*

De resultaten van dit onderzoek tonen duidelijk aan dat voor een tamelijk selecte groep, waarvan hier sprake is, het goed mogelijk is om een hoge bebouwingsdichtheid te bereiken in een binnenstad, mits wordt voldaan aan enkele basisvoorwaarden zoals het voorkomen van gehorigheid en extra aandacht voor (visuele) privacy van de bewoners ook buiten de woning.

Naast privacy-aspecten blijkt de uiterlijke vormgeving eveneens een belangrijke rol te spelen in de waardering van de bewoners voor het geboden woonmilieu. Gezien de grote bouwmassa die bij een hoge bebouwingsdichtheid vorm dient te krijgen lijkt extra aandacht voor materiaalgebruik beslist noodzakelijk te zijn. Het blijkt namelijk dat bepaalde toepassingen zoals gebruikte verfkleur, de gevelsteen of de dakbedekking de bewoners van dit project bepaald niet onverschillig laten.

Het mengen van woningen, winkels en dergelijke door elkaar heen lijkt als principe alleen dan aanbeveling te verdienen wanneer van te voren ook duidelijk is dat de winkels een functie krijgen voor de bewoners. Gezien de ervaringen die in Zwolle zijn opgedaan, waarbij een aantal winkels moeilijk verhuurbaar bleek en de detailhandel het grotendeels liet afweten, is enige voorzichtigheid op dit punt zeker geboden.

Ongetwijfeld is het positieve oordeel over dit project voor een belangrijk deel mede te danken aan de manier waarop de relatie die bestaat tussen de woning (als privé-domein) en de stad (als openbaar gebied) gestalte heeft gekregen door middel van steegjes, hofjes en pleintjes in dit project. Aan dit overgangsgebied blijkt door de bewoners vooral een groepsprivé-karakter te worden toegekend. Met het oog hierop komen in het bijzonder de overbouwde steegjes (onderdoorgangetjes) voor verbetering in aanmerking. Juist op deze 'grensgebieden' tussen het openbare en groepsprivé-gebied worden inbreuken op de privacy het hardst gevoeld. Op het grensgebied tussen het groepsprivé-domein en het private domein van de woning verdienen vooral de balkons intensievere aandacht van de ontwerpers bij eventuele vervolprojecten.

Bij gebrek aan een tuin dient de gebruikswaarde van de balkons namelijk aanzienlijk vergroot te worden bijvoorbeeld door grotere afmetingen en meer aandacht voor de privacy voor de bewoners (minder gehorigheid, meer visuele beschutting).

Uit dit onderzoek kan tevens worden geconcludeerd dat het gemeenschappelijk binnenterrein, onder andere vanwege de algemene toegankelijkheid en inrichting in ieder geval geen compensatie kan bieden voor het gebrek aan privacy buiten de woning. Misschien dat een meer besloten karakter van het terrein en een inrichting door de bewoners zelf de gebruikswaarde van het terrein zouden hebben vergroot.

Het feit dat de tuin thans wordt beheerd door de gemeente in plaats van door de bewoners zelf draagt evenmin bij tot creatieve oplossingen die aan bovengenoemde bezwaren zouden kunnen tegemoet komen

Een parkeergarage in de directe nabijheid van de woonbebouwing kan in principe een goede oplossing zijn voor het parkeerprobleem van bewoners in een binnenstad. De garage in dit project heeft echter als grootste bezwaar dat deze te klein van opzet is, terwijl ook het feit dat de garage niet geheel is overdekt vaak als een bezwaar wordt ervaren. Daarnaast kunnen we ook bij de situering van de garage (volgens een van de bewoners wordt het belangrijkste deel van het woongebied opgeofferd aan het 'blik') kanttekeningen plaatsen.

De relatief lage gemiddelde waardering voor dit onderdeel van het project duidt erop dat pakkende oplossingen voor dit probleem nog niet voorhanden zijn.

Ook gelet op de algehele wenselijkheid van het kunnen parkeren in de directe nabijheid van de woning (89 procent van de bewoners vindt dit noodzakelijk) verdient het parkeervraagstuk bij het wonen in de binnenstad meer gerichte aandacht dan in dit project mogelijk was.

## **8.4. De woningen**

Op het totaal plan van 75 woningen zijn maar liefst 17 varianten gerealiseerd door de ontwerpers. Er is uitgegaan van een basisplattegrond, van waaruit de verschillende woonbestemmingen zijn ontwikkeld en woningen met een, twee of drie lagen (gestapelde bouw). Er is bovendien gestreefd naar een verscheidenheid binnen de woonfunctie door de woningen onder te verdelen in twee-, drie- en vierkamerwoningen. Hiermee werd beoogd dat er woningen zouden komen voor verschillende gezinsgrootte, bejaarden en alleenstaanden.

Volgens de ontwerpers gaf met name de aanwezige stedenbouwkundige structuur voor het gebied, gekenmerkt door de hoge bebouwingsdichtheid, de duidelijke bepaaldheid van openbare- en privégebieden, de bebouwde en bewoonde stadswallen, duidelijke aanknopingspunten voor de te bouwen woningen.

De standaardplattegrond laat een woning zien aan een trappenhuis voor twee woningen. Aan de toegangszijde van de woning ligt de eetkeuken. De woonruimte bevindt zich aan de andere zijde. In de woonruimte bevindt zich een trap naar de slaapverdieping, waar drie slaapkamers zijn gelegen. Karakteristieke elementen zijn de loggia's op de woon- en slaapverdieping die geheel zijn beglaasd met helder glas, waardoor een ruime lichttoetreding is ontstaan en de vides naast de trap. Deze grote variatie in vormgeving werd mogelijk doordat het plan traditioneel is uitgevoerd in metselwerk met blokken, waardoor ook in de kopgevels variaties door middel van aparte vormen, erkers en dergelijke mogelijk bleken.

Uit het onderzoek blijkt dat bijna driekwart van de bewoners inderdaad terecht is gekomen in de woning waarvoor men een voorkeur had, terwijl bijna tweederde deel zegt dat men toen men in dit project kwam wonen heeft kunnen kiezen uit verschillende woningen. Deze vrij gunstige situatie houdt waarschijnlijk mede verband met het feit dat het hier een project in de koopsector betrof en het feit dat het om een van de eerste binnenstadsvernieuwingprojecten ging, waardoor waarschijnlijk alleen sterk gemotiveerde bewoners voor de binnenstad op het project zijn afgekomen.

### *Beoordeling van de woningen*

De algemene vragen die aan de bewoners zijn gesteld over de grootte en indeling van de woningen worden in het algemeen positief beantwoord. Wat de grootte van de woning betreft zijn vooral de bewoners van de zogenaamde drie- en vierkamerwoningen bijzonder tevreden. Dit geldt in veel mindere mate voor de bewoners van de tweekamerwoningen (het C- en D-type), die nogal eens met ruimteproblemen zeggen te worstelen. Wat uitgebreider meubilair zowel in de woon- als de slaapkamer (zoals een slaapkamermeublement) blijkt in deze woningen moeilijk plaatsbaar te zijn, hetgeen dikwijls als een bezwaar naar voren komt van dit woningtype.

De indeling van alle typen blijkt in het algemeen goed te voldoen. Vooral de contactmogelijkheden ten gevolge van de open keuken en de ruimtebewerking worden positief gewaardeerd. Alleen de situering van de slaapkamer op de begane grond, zoals bij het C-type voorkomt is daarentegen minder gelukkig vanwege inkijk, lawaai en stank van de auto's; ook de ligging van de keuken midden in de kamer is bij het C-type ongunstig.

De visuele verbinding (vide) die in ongeveer de helft van de woningen is aangebracht tussen boven- en benedenverdieping wordt positief beoordeeld door de bewoners vooral wat de ruimtewerking betreft. Om warmteverlies en tochtverschijnselen te voorkomen is echter extra aandacht voor de isolering (dubbele ramen) beslist noodzakelijk.

Veel bewoners (41 procent) zeggen vanuit de woning last te hebben van lawaai-overlast van de straat of van de parkeergarage. Dit geldt vooral voor degenen die een woning bezitten die is gelegen aan de drukkeren straten zoals Nieuwstraat en Steenstraat en die op dit punt dan ook de meeste klachten hebben. De meeste hinder wordt in dit verband ervaren van passerende vrachtauto's die de winkels in het centrum bevoorraden. De hinder wordt extra versterkt doordat in de smalle straatjes het geluid weerkaatst en niet kan ontsnappen.

Veel bewoners (41 procent) blijken klachten te hebben over de afmeting van de bergingen. Er is volgens hen veel te weinig bergruimte aanwezig, waarbij het feit dat

de deur van de berging in een aantal gevallen naar binnen in plaats van naar buiten draait nog als een extra hinderlijkheid wordt ervaren. Enkele bewoners hebben een berging die is gelegen op de galerij, zonder dat door middel van bijvoorbeeld hellingbanen en dergelijke voorzieningen zijn getroffen voor het vervoer van zwaardere voorwerpen of fietsen. Ook dit wordt als hinderlijk ervaren door de betreffende bewoners.

21 Procent van de bewoners is ontevreden over de afwerking van hun woning. De meest gehoorde klachten zijn scheuren in de muren en plafonds, problemen met het sluit- en hangwerk, lawaaiërig afzuigsysteem. Vooral met betrekking tot dit laatste punt zijn door de bewoners-eigenaren inmiddels zelf voorzieningen getroffen die tot verbetering hebben geleid.

De eindbalans met betrekking tot de woning valt uiteindelijk zeer positief uit. Afgezien van enkele negatieve punten zoals het eerder genoemde tekort aan bergruimte, de gebrekkige mogelijkheid om binnenshuis hobbies uit te oefenen en het gebrek aan privacy op de balkons en dergelijke zijn de meeste bewoners zeer tevreden met hun woning, hetgeen nog eens wordt onderstreept door de hoge gemiddelde score van 7,9 voor de totaalwaardering van de woning.

De bewoners van een drie- of vierkamerwoning zijn door de bank genomen nog iets tevredener met hun woning dan de bewoners van een tweekamerwoning, voor wie het 'allemaal toch wel zeer krap aan is' en voor wie wat meer ruimte (bijvoorbeeld om de was te drogen) niet onwelkom zou zijn, zoals uit dit onderzoek kon worden geconcludeerd.

### *Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de woningen*

Voor de huisvesting van de hier ondervraagde een- en tweepersoons huishoudens blijken de drie- en vierkamerwoningen in het algemeen beter te voldoen aan de behoeften van de bewoners dan de tweekamerwoningen. De plattegrond van de kleine (tweekamer) woningen blijkt nogal wat ruimtelijke problemen te geven waardoor meubilair, bedden en dergelijke moeilijk plaatsbaar zijn, terwijl er ook te weinig bergruimte is voorzien in het ontwerp.

Het probleem van de bergruimte wordt nijpender naarmate de woning kleiner is en de bewoners dus minder ruimte beschikbaar hebben. Vooral de bewoners van de tweekamerwoningen hebben nauwelijks een mogelijkheid om was op te hangen of om grotere stukken te bergen.

Uit dit onderzoek blijkt dat het wonen in dit binnenstadsproject voor veel bewoners gepaard gaat met tamelijk veel lawaai-overlast. Teneinde deze overlast te verminderen zouden aan de woningen gelegen aan de Nieuwstraat extra voorzieningen moeten worden getroffen (bijvoorbeeld dubbele beglazing) voorzover dit niet reeds is gebeurd door de bewoners-eigenaren.

Ook verkeerstechnisch zou de beste oplossing zou zijn dat de Nieuwstraat een ander karakter zou krijgen door het verkeer naar het centrum bijvoorbeeld om te leiden langs de stadsrand. Het project zou hierdoor nog meer in de 'luwte' komen te liggen, hetgeen uit oogpunt van leefbaarheid voor de bewoners een positief effect zou hebben.

## **8.5. Sociale omgeving van de binnenstadsbewoner**

De ontwerpers hebben door de bebouwing van dit gedeelte van de Zwolse binnenstad niet alleen gepoogd een ruimtelijk beeld te scheppen dat als een verrijking van de oude stadskern zou gelden maar tevens wilde men hierdoor het sociale leven weer een nieuwe inhoud geven door een verscheidenheid binnen de woonfunctie na te streven. Gebleken is dat de ontwerpers in het weer bewoonbaar maken van dit stadsdeel inderdaad zijn geslaagd, de nagestreefde verscheidenheid binnen de woonfunctie is echter niet zover kunnen worden doorgevoerd dat voor iedereen een reële woonmogelijkheid is geboden. Zoals reeds eerder werd opgemerkt wijzen de ervaringen van de huidige bewoners namelijk uit dat de geboden woonsituatie meer geschikt is voor een- en tweepersoonshuishoudens dan voor gezinnen met kinderen of voor bejaarden. Gewezen kan in dit verband worden op het gebrek aan speel-mogelijkheden voor kinderen en de vele trappen die moeten worden belopen. Gelet op de tamelijk homogene bewonerssamenstelling bij dit project onderhouden de bewoners vrij veel contacten met elkaar op allerlei gebied. Volgens de bewoners heeft de sociale samenstelling van het project en de hoge dichtheid (fysieke nabijheid) een stimulerend effect op het leggen en onderhouden van dergelijke contacten.

Een ander positief punt in dit opzicht is de aanwezigheid van de Vereniging van Eigenaren, een orgaan dat is opgericht ten behoeve van het gezamenlijk beheer en onderhoud van de woningen. Allerlei activiteiten zoals bijvoorbeeld het schilderen van de woningen, reinigen van dakgoten, schoonmaakacties worden gezamenlijk georganiseerd, hetgeen de onderlinge band tussen de bewoners zeer lijkt te versterken.

### *Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot de sociale contacten*

De tamelijk homogene bewonerssamenstelling zoals in dit project naar voren is gekomen blijkt het sociale leven in de buurt in positieve zin te beïnvloeden. Hetgeen onder meer blijkt uit de vele onderlinge sociale contacten. Maar liefst 97 procent van de bewoners zegt zich goed of zelfs heel goed thuis te voelen in de buurt, hetgeen het algemene welbevinden met deze woonsituatie duidelijk accentueert.

## **8.6. Algemene waardering van het wonen in de binnenstad door de bewoners en conclusies**

In de ogen van de bewoners krijgt het project een hoge totaalwaardering (gemiddeld 7,9), waaruit valt af te leiden dat deze poging tot stadsherstel inderdaad is aangeslagen bij de ondervraagde bewoners. Gelet op dit resultaat vindt iedereen dan ook dat een dergelijk plan zeker herhaling verdient: geen kopie, maar een plan dat is aangepast aan betreffende kleinschalige stedelijke omgeving waar het wordt gesitueerd. Afgaande op de ervaringen van de ondervraagde bewoners zou een plan dat voorziet in meer parkeerruimte, een wat grotere woning met meer bergruimte en een ruimer en functioneler balkon in een behoefte voorzien.

In hoeverre dergelijke wensen in feite ook zullen opgaan voor wat minder bevoordeelde categorieën (qua opleiding en dergelijke) die in de binnenstad zouden willen gaan wonen, dan in dit project woonachtig zijn, kunnen wij op grond van dit materiaal niet vaststellen. Wel is gebleken dat de onderzochte bewoners qua mentaliteit zeer zijn gesteld op onafhankelijkheid c.q. vrijheid in de relaties met anderen en tevens een positieve beleving tonen ten aanzien van drukte en bedrijvigheid. Dit beeld duidt op een zich happy voelen in de binnenstad.

### *Conclusies en aanbevelingen*

Volgens de huidige bewoners is het project als geheel geslaagd te noemen. De doelstelling de oorspronkelijke, veelal economisch zwakkere bewoners weer naar hun wijk terug te brengen is op grond van de uiteindelijk gekozen uitvoering van het project (in de premie en vrije sector) niet uitvoerbaar gebleken. Wat de onderzochte groep gebruikers betreft is de tendens zelfs dat het project in zijn huidige vorm eerder te sober dan te luxueus is uitgevallen.

## **8.7. Samenvattende conclusies**

In hoeverre is dit project in de binnenstad Zwolle een geslaagd voorbeeld van de bebouwing van een stuk binnenstad en is een dergelijk project voor herhaling vatbaar? Wanneer we de onderzoeksresultaten nog eens overzien, kan worden geconstateerd dat, ofschoon een aantal bedoelingen van de ontwerpers en verwachtingen van de adviescommissie niet in vervulling zijn gegaan, niettemin kan worden gesproken van een geslaagd project dat de bewoners veel voldoening schenkt en dat mag worden gezien als een goed voorbeeld van vernieuwing van een oud stads gedeelte met behoud van de oorspronkelijke maat en schaal en herstel van de woonfunctie.

Niet geëffectueerd is het oogmerk van de ontwerpers te bouwen voor de oorspronkelijke bewoners: sober en met bewuste accentuering van aanleidingen tot burenccontact. Daar wordt van gemeentelijke zijde tegenover gesteld, dat juist het

weer aantrekken van beter gesitueerde bewoners in een binnenstadsgebied een positieve betekenis zou hebben voor de stadssamenleving. De bewoners/eigenaren hebben een bewuste keus gedaan met hier te gaan wonen en blijken daarmee content.

Eveneens is niet geëffectueerd: een gemengde bewoning door gezinnen, bejaarden (in begane grond woningen) en jonge alleenstaanden (in kleine bovenwoningen). Bejaarden zijn nauwelijks vertegenwoordigd, gezinnen met kinderen schaars.

Het gemeenschappelijk groen, dat bedoeld was als ontmoetingsruimte, annex speelgelegenheid, functioneert nauwelijks als zodanig. Tussen de bewoners blijken veel sociale contacten te zijn ontstaan. Deze zijn wellicht gestimuleerd door de belangenverenigingen per blok en voor het hele complex en mogelijk ook te zien als uitvloeisel van de betrekkelijke homogeniteit van het bewonersbestand qua leeftijd, opleidingsniveau en interessesfeer.

Slechts gedeeltelijk is geëffectueerd: het opnieuw in het leven roepen van de oorspronkelijke 'multifunctionaliteit' in de zin van onderlinge betrokkenheid van woningen, winkels en bedrijfes.

Weliswaar zijn langs de Nieuwstraat winkel- en werkplaatsruimten gerealiseerd, maar door verschillende omstandigheden is de bezetting daarvan (showrooms en een makelaarskantoor) wel anders uitpakend dan de ontwerpers voor ogen stond. De ontmenging van functies die de ontwerpers beoogden tegen te gaan heeft in feite op korte afstand van het project juist wel plaatsgevonden in de vorm van een geheel nieuw winkelcomplex met parkeerterrein en rijwielstallingen; daartegenover achtte de gemeente winkelvestiging in de Nieuwstraat ongewenst terwijl de bestaansbasis voor die winkels ook ongewis werd.

Als onvolkomenheden van het complex voor de huidige bewoners komen tenslotte uit het onderzoek naar voren:

- het tekort aan garage- en/of parkeerruimte voor de bewoners (wellicht mede als gevolg van de anderssoortige bewoning);
- het ontbreken van voorzieningen om de bezwaren voor bergingen op de 1e etage weg te nemen (waarvoor door de adviescommissie speciale aandacht was gevraagd);
- lawaai-overlast ten gevolge van passerende vrachtauto's voor degenen die direct aan de Nieuwstraat wonen.

Conclusie uit dit alles zou kunnen zijn dat voor een project, zoals werd beoogd door de ontwerpers, het wenselijk zou zijn als er tussen de overheid (zowel de lokale overheid als het rijk) bouwcommissie en ontwerpers overeenstemming bestaat over doeleinden die men gezamenlijk wil nastreven en dat deze overeenstemming ook tijdens het uitvoeringsproces wordt bewaakt. In het onderhavige geval kan men zich niet onttrekken aan de indruk, dat de ontwerpers hun intenties, die destijds door de adviescommissie werden onderschreven, hebben moeten trachten te verwerkelijken tegen meer en minder duidelijke bezwaren en weerstanden van de zijde van de gemeente in.

De tweede conclusie luidt dat de op de markt georiënteerde aanpak, die uiteindelijk door toedoen van de gemeente is tot stand gebracht, op een totaal andere doelgroep is gericht dan de op de buurtgerichte aanpak die aanvankelijk werd nagestreefd in het kader van het experiment.

Wanneer we de bovenstaande onderzoeksresultaten vergelijken met gegevens van een ander experimenteel project waar het bouwen voor de buurt wel is geëffectueerd (namelijk het project 'De Nieuwe Weerdjes' in Arnhem) dan blijkt dat door middel van de buurtaanpak vaker de oorspronkelijke bewoners worden bereikt dan door middel van de markt (Pouwels, in: Bouw, no 26, 1983).

Zo bleek bij voorbeeld dat 70 procent van de huidige bewoners in de Nieuwe Weerdjes afkomstig is uit de binnenstad zelf, tegen slechts 24 procent in het project te Zwolle. In dit opzicht heeft de buurtaanpak dus aanzienlijk meer succes gehad. Bovendien is bij beide projecten sprake van een ander leeftijds-, opleidings- en inkomensniveau. De buurtaanpak bereikt eerder de zogenaamde 'nieuwe kansarmen', zoals de oudere binnenstadbewoners met een laag opleidings- en inkomensniveau en die bovendien vaak zonder werkkring zijn of behoren tot de groep kleinere (ex-)zelfstandigen. De aanpak via de markt blijkt daarentegen beter in staat te zijn een zogenaamde 'nieuwe voorhoede' naar de stad te halen. De doelgroep bestaat hier vooral uit jonge 'nieuwe binnenstadbewoners', met een relatief hoog opleidings- en beroepsniveau en die vaak zelfs beschikken over verscheidene werkkringen binnen één huishouding. Hiermee is een opmerkelijk verschil in effectiviteit tussen de meer 'sociaal beschermende' werking van de buurtaanpak én de 'nieuwe elite vormende' werking van het marktmechanisme aangetoond. In Arnhem is de effectiviteit van de buurtaanpak wel aanzienlijk groter gebleken vanuit het gezichtspunt van het (her-)huisvesten van de oorspronkelijke en vaak economisch zwakkere bewoners in de binnenstad, hetgeen als een belangrijke verdienste van deze (beschermende) benadering mag worden beschouwd. De marktaanpak scoort daarentegen hoger, wat betreft het gebruik van het stedelijke voorzieningenpakket. De leeftijdssamenstelling van de bewoners is bij deze aanpak bovendien meer in overeenstemming met wat veelal op ecologisch-theoretische gronden voor een binnenstadsgebied als preferabel wordt beschouwd.

Voor het beleid dient ons inziens de conclusie te zijn dat het wenselijk is aan de toepassing van het marktmodel bij stadsvernieuwing duidelijk normatieve randvoorwaarden te stellen (bij voorbeeld gericht op een combinatie van woningwet- en vrije sectorwoningen of huisvesting van bepaalde sociale categorieën). Een te sterk accent op de marktaanpak kan ons inziens gemakkelijk tot een te elitaire binnenstad leiden terwijl alleen bouwen voor de buurt onbetaalbaar dreigt te worden voor de (subsidiërende) overheid. Wellicht kunnen ze elkaar beide ondersteunen.





### **9.1. Achtergronden van het onderzoek naar huren en kopen**

De aanleiding tot de tweede beleidsstudie die in dit proefschrift wordt behandeld, was de behoefte van het ministerie van VROM om de problematiek van huren en kopen op het terrein van de volkshuisvesting te belichten vanuit een sociologische c.q. sociaal-psychologische invalshoek; dit als aanvulling op de financieel-economische optiek, die onder meer door de toegestane verkoop van woningwetwoningen aan bewoners aan het eind van de zeventiger jaren de aandacht trok (Pas, Pouwels, Kropman, 1983).

Vanaf 1947 is het eigen woningbezit gestegen van 28 procent tot 44 procent (uitgedrukt op de totale woningvoorraad). Deze ontwikkeling is mede beïnvloed door een stimulerend beleid van de overheid met betrekking tot het eigen woningbezit, door onder andere subsidie-, garantie-, en belastingregelingen, alsmede regelingen met betrekking tot de overdracht van oorspronkelijke huurwoningen aan de bewoner.

De achtergronden van dit beleid zijn onder meer – veelal onbewezen – opvattingen en veronderstellingen over wensen en behoeften van bewoners en over de consequenties van eigen woningbezit voor doorstroming, woonruimteverdeling, onderhoud, verdeling van woonlasten etc. Voor zover de bedoelde opvattingen en veronderstellingen aan de praktijk zijn getoetst, had dit vooral betrekking op de financieel-economische kant van de vraagstelling. De sociologische en de (sociaal-)psychologische dimensie – daaronder begrepen het gedrag en de beleving van de bewoners – hebben in onderzoek veel minder aandacht gekregen. Voor de verdere beleidsbepaling, in casu vooral van het Ministerie van VROM, werd een meer volledig inzicht in de achtergronden en consequenties van huren en kopen noodzakelijk geacht.

De opdrachtgever bleek vooral geïnteresseerd te zijn in de volgende beleidsvragen:

- a) *wat* dient het beleid te bevorderen: huren of kopen. Anders gezegd, in hoeverre dient het beleid zich te richten op het bevorderen van kopen, respectievelijk het stimuleren van huren?
- b) *hoe*, dat wil zeggen op welke wijze kan het beleid op de beslissing van bewoners om te kopen of te huren, invloed uitoefenen?

De eerste vraag (bevorderen van kopen of huren) hebben we proberen te beantwoorden door bij bewoners gegevens te verzamelen over met name de *consequenties (effecten)* van huren en kopen voor henzelf. Voor de beantwoording van de tweede vraag (hoe beslissingen te beïnvloeden) is aansluiting gezocht bij de *motieven (barrières)* die een rol spelen bij de beslissing van bewoners een woning te kopen of te huren. Literatuurstudie en meningspeiling bij belanghebbende organisaties in het veld droegen bij tot een beantwoording van bovengenoemde onderzoeksvragen.

Voor een goed begrip van het hiernavolgende is het goed de termen huren en kopen eerst nader te definiëren. De begrippen huren en kopen hebben als zodanig met eigendomsverhoudingen in de woningbouw te maken. Onder huren verstaan wij de situatie, waarbij de bewoner van een woning die woning zelf niet in eigendom heeft, maar tegen betaling aan de eigenaar van de woning het woongenot van de woning verkrijgt.

Huren (wonen in een huurwoning) is in die optiek: wonen in een woning, die eigendom is van een ander, waarbij betaald wordt voor de woondienst. Er is daarbij sprake van een huurder (de bewoner) en van een verhuurder (de eigenaar).

Onder kopen (wonen in een koopwoning) verstaan wij de situatie waarbij de bewoner van een woning de woning zelf in eigendom verkregen heeft. De bewoner is eigenaar-bewoner.

## **9.2. Huren en kopen in de jaren '70 en '80**

Het percentage eigenaar-bewoners in de totale woningvoorraad blijkt vooral in de zeventiger jaren sterk te zijn toegenomen. Vooral na 1973 is de vraag naar en het aanbod van eigen bewoners gigantisch toegenomen. Dit houdt niet alleen verband met de toename van het aantal eigen woningen in de nieuwbouw die na deze periode tot stand is gekomen, maar ook met het veelvuldig omzetten van huurwoningen in eigen woningen, dat na die tijd steeds meer in zwang raakte. De stoot voor deze verkoop werd gegeven toen het Ministerie van VROM in 1976 zijn aandacht ging richten op de overdracht van woningwetwoningen aan bewoners. Daartoe werd een vernieuwde regeling in het leven geroepen die inhield, dat indien de toegelaten instelling en de gemeente daartoe bereid waren, woningwetwoningen aan bewoners met een modaal of lager inkomen konden worden overgedragen. Daarbij verleende de rijksoverheid dan steun. De gemeenten waren in die regeling autonoom te beoordelen of een woningwetwoning verkocht zou worden of niet. Dit beleid had tot gevolg een uitverkoop van het goede en goedkope bestanddeel van huurwoningen. Een en ander leidde tot kritiek en tot politieke discussies en tot bijstelling van de regeling met betrekking tot de verkoop van woningwetwoningen aan bewoners. Als gevolg van het gewijzigde beleid is het aantal goedkeuringen van aanvragen tot overdracht van woningwetwoningen in de laatste jaren sterk gedaald.

Zoals bekend stortte vanaf 1979 de koopsector in elkaar, wat ongetwijfeld ook z'n repercussies op de koopmarkt van huurwoningen heeft gehad. Deze instorting van de koopsector kwam, hoewel de markt in 1978 al stagnatie begon te vertonen, in 1979 toch nog vrij onverwacht. Als factoren die samenhangen met deze terugval kunnen worden genoemd: de sombere economische vooruitzichten, de stijging van de hypotheekrente, ontwikkelingen rond de aftrekbaarheid van hypotheekrente en verkoopregulerende bepalingen van gemeenten.

In 1981 steekt een nieuw verschijnsel de kop op: in toenemende mate moeten eigenaren hun destijds gekochte woningen (waaronder woningwetwoningen) weer verkopen, omdat zij niet meer aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen. Nochtans is het aantal eigen woningen ten opzichte van het aantal huurwoningen op de totale woningvoorraad bezien, vooral door de hierboven al gememoreerde krachtige ontwikkeling in die richting in de jaren zeventig, drastisch gestegen. Het lijkt erop dat deze trend in de richting van toename van het eigen woningbezit zich in de loop van de tachtiger jaren thans (versterkt) doorzet.

### *(Overheids)beleid:*

Doelstellingen en uitvoering van het (overheids)beleid inzake kopen en huren blijken niet altijd parallel te lopen. Een duidelijke onderbouwing van het beleid in termen van een beleidskeuze voor huren of kopen kan in officiële stukken slechts met enige moeite worden aangetroffen.

Zo is het bijvoorbeeld opvallend te noemen dat uit de begrotingsstukken nauwelijks valt op te maken, waarom voor een bepaalde verdeling in huur- en koopwoningen wordt gekozen door de overheid.

Wanneer de ontwikkelingen in historisch perspectief worden bekeken, zijn echter wel bepaalde trends aan te geven in het beleid. Er is sprake van een globale ontwikkeling van een beleid met vooral aandacht voor de kwantiteit naar een beleid met meer aandacht voor de kwaliteit. Een andere globale ontwikkeling is de ontwikkeling van een beleid met voornamelijk aandacht voor het huren naar een beleid met steeds meer aandacht voor het eigen woningbezit.

Beleidsrapporten, zoals de Structuurschema's Volkshuisvesting, het rapport Toekomstverkenningen volkshuisvestingsbeleid en het rapport Kopen of Huren deel I, wijzen allemaal in de richting van stimulering van het aantal koopwoningen en het eigen woningbezit (Ministerie van VROM, 1981, 1978, 1979). De overheid blijkt zelf een voorzichtig en volgend beleid voor te staan met betrekking tot huren en kopen. Zo wordt bijvoorbeeld in deel d (regeringsbeslissing) van het Structuurschema gesteld dat uit de ontwikkelingen in de afgelopen jaren, met een teruglopende kopersmarkt, duidelijk is geworden dat men voorzichtig moet zijn met min of meer taakstellende uitspraken ten aanzien van gewenste differentiatie naar beheervorm. De ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde zijn in dit opzicht te ongewis om harde

uitspraken te doen. Naar beheervorm wordt een flexibel beleid gewenst, waardoor gemakkelijk kan worden ingespeeld op gewijzigde marktsituaties. Evenals de consument laat de overheid zich bij de keuze voor koop- of huurwoningen niet alleen leiden door budgettaire overwegingen.

Uit de globale trend, die zich thans begint af te tekenen komt een beeld naar voren waarbij het huurbeleid steeds meer wordt gericht op alleen de laagst betaalden, terwijl voor het bevorderen van het eigen woningbezit het beleid wordt gericht op het zoeken van maatregelen die het vertrouwen in de koopmarkt weer kunnen herstellen. Een duidelijke visie met bijbehorende maatregelen inzake een keuze voor huren of kopen is (nog) niet te ontdekken op dit moment. Hoe financieren we de volkshuisvesting nog langer, dat lijkt steeds meer de grote beleidsvraag te worden. In dit kader ligt het voor de hand dat een economisch scenario, dat is gericht op bevordering van het eigen woningbezit in de toekomst waarschijnlijk sterker benadrukt zal gaan worden in het overheidsbeleid.

### *Opvattingen van belanghebbende organisaties in het veld*

Uit een inventarisatie van de opvattingen van de belangrijkste betrokken 'partijen' blijkt dat in het veld sterk uiteenlopende opvattingen en belangen aanwezig zijn ten aanzien van het vraagstuk kopen of huren. De woningcorporaties (en hun koepels NWR en NCIV) nemen ten aanzien van de keuze huren/kopen een pragmatisch standpunt in, met dien verstande dat volgens hen de overheid niet principieel moet kiezen tussen kopen of huren, maar voor kopen én huren.

Het beleid van de koepels is erop gericht het wonen zo betaalbaar mogelijk te houden. Dit betekent dat een aantal mensen zelf in staat is om een woning te kopen, maar dat het grootste deel blijft aangewezen op de huursector, al dan niet geholpen via huursubsidies. Ten aanzien van de verkoop van huurwoningen aan zittende huurders wordt door de koepels een sterk terughoudend standpunt ingenomen.

Ook voor veel consumentenorganisaties vormt het woonlastenprobleem een heel duidelijk punt van aandacht. De woonlasten nemen steeds meer toe, dit geldt voor zowel huurders als kopers. Sommige organisaties wijzen erop dat voor midden- en lagere inkomens bij slechtere inkomensverwachtingen en rentestijgingen de huursector al met al meer zekerheid zou bieden voor een geleidelijk verloop van de woonlastenquote dan de koopsector.

In kringen van de makelaardij of bijvoorbeeld het Bouwfonds Nederlandse Gemeenten is men in het algemeen een voorstander van een overheidsbeleid dat juist het eigen woningbezit bevordert. Eigen woningbezit verhoogt de kwaliteit van het woningbestand, aldus de makelaardij en waarom zou dan de vraag naar eigen woningbezit moeten worden afgeremd. Ook het Bouwfonds is in principe overtuigd

van de haalbaarheid van een eigen woning voor iedereen. In diverse brochures worden de voordelen van het eigen woningbezit door het Bouwfonds dan ook breed uitgemeten.

Vanuit de wetenschappelijke hoek wordt eveneens door verschillende auteurs kritiek geleverd op het vaak onduidelijke en matig gefundeerde beleid van de overheid ten aanzien van eigendomsverhoudingen en beheer. Gepleit wordt voor een werkelijk gelijkwaardige keuze tussen kopen en huren. Dit zou onder andere kunnen gebeuren door opstelling van een zogenaamd sectorvormingsbeleid, waarbij uiteindelijk de keuze tussen huren/kopen vrij wordt en het onderscheid op essentiële punten komt te vervallen. Bevordering van het eigen woningbezit zonder meer wordt als een te ongenueanceerde beleidsdoelstelling gezien. Een meer genuanceerde doelstelling zou zich moeten richten op een grotere toegankelijkheid van de eigen-woningsector voor de lagere inkomensgroepen door het wegnemen van financiële, psychologische en communicatiedrempels.

Wellicht mede verband houdend met bovenstaande (belangen)tegenstellingen in het veld, komen tussenvormen van huren en kopen tegenwoordig steeds meer in de belangstelling te staan van de beleidsinstanties. Veelal gaat het daarbij om een streven naar mengvormen van het traditionele kopen en huren, waarbij de voordelen van kopen aan de ene kant en huren aan de andere kant zoveel mogelijk gecombineerd worden. In de praktijk is met een aantal van dergelijke nieuwe beheervormen reeds geëxperimenteerd, andere zijn nog blijven steken in de fase van de theoretische beschouwingen.

Met het oog op de verdere beleidsontwikkeling met betrekking tot kopen en huren lijken vooral die beheervormen van belang, die zijn gericht op het woningbezit van de toegelaten instellingen (wooncorporatie, woningbank, maatschappelijk gebonden eigendom) en op de bevordering van het eigen woningbezit (Kasko, bezitswoning en optiewoning).

### **9.3. Onderzoek in drie woningprojecten**

Om bepaalde consequenties van huren en kopen versus kopen zo zuiver mogelijk tot hun recht te laten komen werd gekozen voor een verkennend onderzoek in een drietal projecten, die zowel huur- als koopwoningen bevatten. De reden van het selecteren van cases met huur- en koopwoningen is gelegen in het feit dat daardoor ten behoeve van de vergelijkbaarheid een bron van mogelijke variatie (namelijk verschillen in buurt, woonomgeving en woningtypen) beperkt kon worden.

De volgende 3 projecten werden voor de verkennende studie geselecteerd:

- de Thij in Oldenzaal;
- Twistvlied II in Mijdrecht;
- de Zevenkamp in Rotterdam.

In alle drie projecten ging het om vergelijkbare woningtypen. In Oldenzaal gaat het om een woningbouwproject waarbij huurwoningen te koop zijn aangeboden aan zittende huurders; in Mijdrecht hadden de adspirant bewoners de keuze uit identieke huur- of koopwoningen en in Rotterdam hebben de adspirant bewoners in het kader van de regeling 'Goed en Goedkoop' meegepraat over de realisering van hun woningen en woonomgeving. In eerste instantie ging het daarbij alleen om huurwoningen, maar tijdens het inspraakproces bleek dat menigeen belangstelling had voor een koopwoning, zodat een aantal woningen op aandringen van de adspirant bewoners omgezet zijn van de huursector in de koopsector.

*Schema 7 — Hoofdkenmerken van de 3 cases*

plaats	Oldenzaal	Mijdrecht	Rotterdam
project	De Thij	Twistvlied II	de Zevenkamp
<i>hoofdkarakteristiek case</i>	woningen verkocht aan zittende huurders	nieuwbouw selectie via centrale woningregistratie en informatie	nieuwbouw op basis van inspraak-procedure
<i>datum oplevering</i>	± 1975	± 1981	± 1981
<i>omvang</i>	wijk bestaat uit 380 premiehuur- en 1629 woningwet-woningen	wijk bestaat uit 79 woningwet- en 48 premiekoop-woningen	wijk bestaat uit 227 woningen 30 premiehuur- 35 premiekoop-, 18 HAT-woningen, 194 woning-wetwoningen
<i>beheerder</i>	Stichting Samenwerkende Bouwverenigingen, koepel van St. Joseph en Openbaar Beheer	woningbouwver St Joh de Doper	R K Bouwvereniging voor het Huisgezin
<i>categorie woning</i>	eengezinshuizen (oorspronkelijk) W.W, premiehuur	eengezinshuizen W W, premiekoop	eengezinshuizen W W, premiehuur en premiekoop
<i>omvang steekproef</i>	14 koopwoningen 14 huurwoningen	14 koopwoningen 15 huurwoningen	14 koopwoningen 14 huurwoningen

Per case zijn 28 vraaggesprekken gehouden, steeds 14 met kopers en 14 met huurders. Het totaal aantal vraaggesprekken komt daarmee op 85 (in Mijdrecht werden 29 gesprekken gehouden). In totaal werden 43 gesprekken met huurders gevoerd en 42 gesprekken met kopers. Het veldwerk vond plaats medio 1982, juist voor de zomervakantie. Vanwege het beperkte aantal van 3 cases hebben de onderzoeksresultaten slechts een indicatief karakter. Aangezien het er bij deze verkenning vooral

om gaat in eerste instantie een aantal veronderstelde verschillen tussen huurders en kopers in de praktijk op het spoor te komen, is de beperkte omvang van het onderzoek echter geen bezwaar gebleken.

Om te komen tot een systematisering van die factoren die voor huren en kopen relevant worden geacht werd het onderstaande 'onderzoeksmodel' opgesteld, dat als leidraad heeft gefungeerd voor het verkennende onderzoek. In dit model worden twee groepen van factoren onderscheiden te weten:

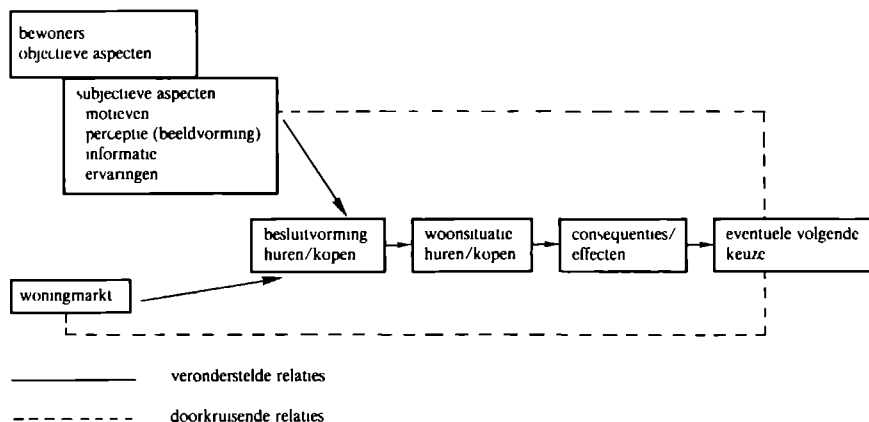
- achtergrondfactoren van huren en kopen;
- consequenties van huren en kopen.

De achtergrondfactoren hebben we vervolgens onderverdeeld in (subjectieve en objectieve) gegevens over de bewoners zoals bijvoorbeeld motieven en verwachtingen die een rol spelen bij de keuze door de bewoners, leeftijd etc. en in gegevens over de situatie op de woningmarkt. We hebben de motieven en (veronderstelde) effecten van huren en kopen daarna geordend tot enkele centrale thema's; waarover afzonderlijk gegevens werden verzameld. Dit zijn, met name:

- financiële aspecten van huren/kopen (woonlasten en dergelijke);
- zeggenschap, beheer en onderhoud;
- (territoriale) gebondenheid en mobiliteit;
- milieugebondenheid;
- betrokkenheid bij de woonomgeving.

De hierboven genoemde factoren kunnen schematisch als volgt worden samengevat:

*Schema 8 — Overzicht van relevante factoren en veronderstelde relaties*





#### 9.4. Achtergrondfactoren van huren en kopen

Er bleken in dit onderzoek inderdaad een aantal 'objectieve' verschillen tussen huurders en kopers te bestaan. Vooral de leeftijd van de bewoner manifesteerde zich in dit onderzoek als een belangrijke achtergrondvariabele van het huren en kopen. Kopers zijn in het algemeen veel jonger dan huurders; van de kopers in de 3 cases is 46 procent jonger dan 29 jaar, terwijl dit percentage bij de huurders slechts 19 procent bedraagt. Van de huurders is 35 procent ouder dan 45 jaar en van de kopers slechts 7 procent. Dit gegeven is overigens enigszins afwijkend van het landelijk beeld, waar de leeftijdsverschillen tussen huurders en kopers veel kleiner blijken te zijn (volgens het woningbehoefte-onderzoek). Verschillen bestaan vervolgens eveneens naar beroepsniveau. Zo worden onder de huurders naar verhouding meer handarbeiders aangetroffen dan onder de kopers, waar de hogere beroepscategorieën meer zijn vertegenwoordigd (overigens in overeenstemming met het landelijk beeld). Kopers behoren in verhouding tot huurders bovendien vaker tot de allochtone bevolking. Waarschijnlijk houdt dit gegeven mede verband met de toewijzingscriteria, die bij de woningcorporaties en gemeenten gelden voor huurwoningen, waardoor plaatsgebonden voorrang krijgen en derhalve meer kansen hebben op een huurwoning hebben dan de niet-plaatsgebonden.

Tussen huurders en kopers bestaan geen verschillen ten aanzien van de motieven waarom ze in het betreffende project zijn gaan wonen en de redenen waarom ze hun vorige woning hebben verlaten. Voor praktisch iedereen (zowel huurders als kopers) was de belangrijkste reden om juist in dit project te gaan wonen gelegen in het feit dat men daar de meeste kans had op een woning of dat men daar een woning kreeg toegewezen. Opmerkelijk is dat de opzet van het plan, de aantrekkelijkheid van de woning, gunstige ligging en dergelijke, door beide categorieën nauwelijks worden genoemd als *belangrijkste* redenen om in dit project te komen wonen.

Gebleken is voorts dat de beslissing om een woning te kopen meestal geschiedt na lang overwegen en serieus nadenken door de bewoners. Desondanks konden in het onderzoek toch twee typen kopers worden onderscheiden, namelijk de zogenaamde '*nadenkers*' en de zogenaamde '*spontane kopers*'. In tegenstelling tot de zogenaamde '*nadenkers*' zeggen spontane kopers (in ons onderzoek 27 procent van de kopers) van tevoren nooit te hebben overwogen om een woning te kopen en hebben ze blijkbaar ook maar heel weinig bedenktijd nodig gehad om te kunnen beslissen over hun aankoop van de woning. Gebleken is bovendien dat de beslissing om te kopen meestal door de man en de vrouw gezamenlijk wordt genomen. Daarnaast wordt er eveneens met anderen over gepraat en wel het meest met familie, vrienden en kennissen. Collega's en burens blijken in deze minder te worden geraadpleegd door de potentiële kopers.

In de uiteindelijke afweging die ten aanzien van het kopen plaatsvindt blijken vooral financiële overwegingen een belangrijke stimulans te zijn geweest voor het kopen in

plaats van huren. Zo is voor bijna de helft van de kopers (19 van de 42) de belangrijkste reden om een huis te kopen gelegen in het feit dat het financieel gunstig is, dat het eigen huis voordeliger is.

Uit de concrete antwoorden komt een beeld naar voren, waaruit blijkt dat de financiële aantrekkelijkheid van het kopen van juist deze woning, bijvoorbeeld door de gunstige koopprijs en/of de gunstige premievoorwaarden, een belangrijke rol heeft gespeeld, vaak de belangrijkste rol, bij de beslissing deze woning te kopen. Opmerkelijk is dat vooral in de projecten in het westen van ons land (Rotterdam, Mijdrecht) soms ook sprake is van een meer 'gedwongen besluitvorming', doordat het kopen hier vaak als de enige mogelijkheid wordt gezien om aan een woning te komen, gezien de heersende schaarste op de markt. In zekere zin zijn dergelijke kopers te karakteriseren als 'noodkopers', of althans als kopers, die misschien wel voor een huurwoning zouden hebben gekozen, als ze in de huursector een reële kans zouden hebben gezien hun wensen in vervulling te doen gaan.

In tegenstelling tot het kopen is het besluit om te *huren* minder gericht op het behalen van financieel voordeel, maar meer op het vermijden van onzekerheid en risico. Evenals kopers hebben ook veel huurders (60 procent) wel eens met de gedachte gespeeld of serieus overwogen om een woning te kopen. De redenen waarom ze uiteindelijk toch niet hebben gekocht liggen vooral in de grotere financiële en maatschappelijke onzekerheid, waarin huurders in verhouding tot kopers verkeren (met name de inkomenspositie, baan of te hoge leeftijd). De beslissing om te huren of te kopen blijkt sterk te zijn gekoppeld aan de maatschappelijke en economische situatie van de betrokkenen. Is deze situatie onzeker dan komen eerder huurbeslissingen tot stand dan in een stabiele situatie.

De motieven die een rol spelen bij de beslissing om te kopen of te huren, zijn in dit onderzoek eerst vastgesteld door middel van een open vraagstelling, waarop de bewoners spontaan konden reageren. Daarna zijn per thema meer gerichte vragen gesteld. Uit de reacties op die gerichte vraagstelling is gebleken dat bij kopen gemiddeld 4 à 5 motieven een rol spelen, waarvan 1 à 2 motieven een *belangrijke* rol. Bij de keuze een woning te huren spelen gemiddeld 3 à 4 motieven een rol, waarvan 2 à 3 een *belangrijke*. Wat waren de belangrijkste c.q. de meest genoemde motieven? Met betrekking tot het kopen kwamen naar voren:

- het financieel voordeel (genoemd door 71%);
- het baas kunnen zijn in eigen huis (genoemd door 57%);
- het naar eigen inzicht kunnen veranderen en verbeteren van het huis (45%);
- de snelste manier om aan een woning te komen (45%).

Met betrekking tot huren zagen we de volgende motieven:

- koopwoning is te duur (71%);
- huren is minder riskant (64%);
- huren geeft minder financiële zorgen (60%).

Hieruit blijkt duidelijk dat het financiële motief bij kopen een andere functie vervult dan bij huren. De financiële situatie is een basisvoorwaarde voor het kopen van een woning. Is de financiële situatie slecht of onzeker, dan wordt normaliter niet besloten om te kopen, tenzij uiteraard sprake is van een gedwongen koop, hetgeen zoals hiervoor is gebleken, nogal eens voorkomt. Eerst als er sprake is van een gunstige financiële situatie komt kopen binnen het bereik en gaan andere motieven zoals zeggenschap, zelfbeheer en dergelijke een rol in de afweging spelen voor betrokkenen om te kopen.

Huren is vaak financiële noodzaak of risicovermijdend. Daarnaast spelen ook motieven als flexibiliteit en mobiliteit ('in een huurwoning niet zo gebonden') met betrekking tot de beslissing een woning te huren een rol. Over huren als risicovermijdend gedrag kan nog worden opgemerkt dat de angst voor het aangaan van hypotheekschuld blijkbaar een belangrijke barrière is om niet te kopen. Veel huurders zeiden ons dat angst voor het aangaan van schuld voor hen een heel belangrijk motief is geweest om destijds te huren in plaats van te kopen. Deze angst is groter naarmate de maatschappelijke positie van betrokkenen (leeftijd, inkomen) ongunstiger is. Waarschijnlijk zal deze angst bij jongeren in het algemeen minder een rol spelen of zijn jongeren beter in staat om op dit punt knopen door te hakken c.q. barrières te overwinnen.

## 9.5. Consequenties van huren en kopen

De effecten die aan huren en kopen worden toegeschreven blijken vaak te worden overschat. In beleidsstukken en in de literatuur wordt de keuze tussen huren en kopen veelal gemotiveerd vanuit *ideologische overwegingen*, die vooral op het macro-niveau van de samenleving van belang kunnen worden geacht. Kopen zou bijvoorbeeld de voorkeur verdienen boven huren, omdat kopen meer zou bijdragen aan (alom) gerespecteerde waarden en normen, zoals bijvoorbeeld zelfontplooiing van de bewoners, bevordering van een gezond gezinsleven of stabiliteit van de samenleving. Veelal gaat het hierbij om overwegingen die niet zijn bewezen en niet bewijsbaar zijn door middel van onderzoek.

Een belangrijke conclusie uit ons onderzoek is, dat voorzover huren en kopen tot bepaalde consequenties voor de bewoners leidt, deze effecten vooral '*dicht bij huis*' dienen te worden gezocht, dus op het concrete niveau van het gedrag en beleving van de bewoners zelf. We hebben in dit onderzoek vooral ten aanzien van de volgende aspecten verschillen aangetroffen tussen huren en kopen, die ten dele als effecten van huren en kopen beschouwd kunnen worden:

- beheersvrijheid met betrekking tot de woning;
- zorg voor het onderhoud en het kunnen aanbrengen van veranderingen;
- zich gebonden voelen aan de woning;

- zich safe voelen (zekerheid);
- zich kunnen identificeren, zich verbonden voelen met de woonomgeving;
- betrokkenheid bij de woonomgeving;
- omgaan met geld.

Met het oog op bovenstaande aspecten is gebleken dat *kopen* in vergelijking met *huren* leidt tot een (wat) *actiever woongedrag en woonbeeld van de bewoners*. Kopers blijken in de praktijk over meer concrete mogelijkheden met betrekking tot het beheer en onderhoud van de woning te beschikken dan huurders. Kopers zeggen deze grotere handelingsvrijheid bovendien erg positief te ervaren. Dit kan bijvoorbeeld worden geïllustreerd door het gegeven dat veel kopers in tegenstelling tot huurders onderhoud aan de woning niet als rompslomp of vervelend beschouwen, maar juist als zelfwerkzaamheid willen zien. Hiertegenover kan worden gesteld dat uit dit onderzoek tevens blijkt dat huren in de praktijk niet gepaard gaat met een (extreem) negatieve beleving van de beheersvrijheid door de bewoners. Wel is opgevallen dat veel huurders op het punt van de beheersvrijheid minder eisen stellen dan kopers en eerder met hun situatie tevreden zijn.

Bij veel huurders blijkt bovendien veel onwetendheid te bestaan over de mogelijkheden waarover ze beschikken ten aanzien van het beheer van de woning. Niet door alle huurders wordt bovendien een actief woongedrag op prijs gesteld: bijna de helft van de ondervraagde huurders zegt bijvoorbeeld juist voor huren te hebben gekozen in plaats van voor kopen om van onderhoudszorgen ten aanzien van de woning af te zijn.

We hebben in dit onderzoek eveneens geconstateerd dat kopers zich meer gebonden voelen aan de woning (het huis als een blok aan het been) dan huurders, hetgeen als een nadelig effect van kopen beschouwd kan worden. In tegenstelling tot kopers kunnen *huurders gemakkelijker verhuizen* dan kopers, wat vooral bij verandering van werkkring, of andere omstandigheden waarbij men gedwongen is te verhuizen een belangrijk voordeel kan worden genoemd van het huren en ook als zodanig door de bewoners wordt aan gevoeld.

Een met name in onzekere financiële en economische omstandigheden niet te onderschatten voordeel van huren is dat veel *huurders* zich in een *huurwoning 'safer'* voelen dan in een koopwoning. Dit hangt uiteraard mede samen met de verschillende overheidsinstrumenten (huursubsidies, gewenningsbijdragen, huurbescherming en dergelijke) die in de afgelopen jaren ten behoeve van de huurders zijn ontwikkeld. Deze maatregelen hebben ertoe geleid dat huurders er meestal zeker van kunnen zijn, dat ze in hun woning kunnen blijven wonen; anderzijds kunnen ze, desgewenst, echter ook weer gemakkelijk verhuizen, omdat ze geen eigenaar-bewoner zijn.

Een andere bevinding van het onderzoek is dat vooral *kopen een positief effect heeft op de interesse en betrokkenheid van de bewoners voor wijk- en buurtgebeuren*.

Kopen kan inderdaad een mogelijkheid zijn om de belangstelling van bewoners voor hun woning te vergroten en daardoor een stabiliserend element voor wijk en buurt vormen. *Betrokkenheid* bij de woonomgeving behoeft echter *niet exclusief* te zijn gereserveerd voor *kopen*, maar kan ook bij huren worden gestimuleerd, bijvoorbeeld door een actieve woningcorporatie.

Tenslotte bleek dat een positief effect van kopen is dat *kopers* wat *bewuster* en doordachter met *hun geld omgaan* nadat ze eigenaar zijn geworden. Voor kopers vormen de lasten van de woning een zelfstandige kostenpost, waarvoor ze al dan niet willen sparen. Kopen lijkt met andere woorden de spaarzin van de bewoners in gunstige zin te beïnvloeden.

## 9.6. Conclusies en aanbevelingen voor het beleid

De '*netto-balans*' van bovenstaande gevolgen van kopen en huren blijkt niet zodanig positief of negatief voor een van beide vormen uit te vallen, dat dit ons inziens in sterke mate het beleid zou moeten bepalen. Aan beide vormen zijn in de praktijk zowel voor- als nadelen verbonden. De beleidsvraag, die bij de aanvang van dit onderzoek is gesteld – bevordering van huren of kopen –, wekt de indruk dat een algemene beleidskeuze voor een van beide woonvormen wenselijk is. Uit ons onderzoek is duidelijk gebleken dat dat ten onrechte is, althans gezien vanuit het perspectief van bewoners. Vooral huren wordt immers niet (alleen) beleefd als de negatie van kopen (huren als gemankeerd kopen), maar wordt ook bewust gekozen door bewoners, en voorziet met andere woorden in een duidelijke behoefte.

In dit verband is het eveneens opmerkelijk te noemen, dat de beeldvorming van huurders over huren zeker niet negatief is. Een aantal elementen blijkt in het bijzonder aan deze positieve beeldvorming bij te dragen. Opvallend is dat deze elementen verband houden met de grote zekerheid, waarvan bij huren sprake is. In het bijzonder dankzij genoemde beschermende regelingen, zoals bijvoorbeeld huursubsidie, huurgewinning, huurbescherming en dergelijke geeft huren aan de huurders een grotere 'garantie' dat men ook in moeilijke omstandigheden in de huurwoning kan blijven wonen. Het zijn vooral ook deze aspecten die het huren als woonvorm aantrekkelijk maken voor een grote groep bewoners.

Er van uitgaand dat op grond van behoeften en wensen van bewoners beide vormen (huren en kopen) de aandacht van het beleid verdienen resteert de vraag in welke *mate* huren en kopen bevorderd dient te worden en *hoe* dit dient te geschieden. In het algemeen wordt er door ons voor gepleit dat woningvragers een *vrije keuze* kunnen maken tussen kopen en huren en dat bijgevolg barrières die een gelijkwaardige keuze tussen kopen en huren in de weg staan (zoals bijvoorbeeld de geringere toegankelijkheid van het kopen voor de lagere inkomensgroepen) worden opgeheven.

Het beleid kan de keuzevrijheid van bewoners met betrekking tot kopen of huren vergroten door meer rekening te houden met en in te spelen op de motieven die bij de beslissing om te kopen of te huren feitelijk een rol spelen. Wij hebben in dit onderzoek een aantal motieven en achtergrondfactoren van kopen en huren opgespoord, en hun betekenis voor het besluitvormingsproces proberen na te gaan. Daaruit is gebleken dat vooral *de financiële situatie van de woningvrager een belangrijk uitgangspunt* vormt bij de beslissing een woning te kopen of te huren, waarbij met name de mate van *zekerheid of onzekerheid* daarin *doorslaggevend* is voor de beslissing om te huren of te kopen. Is deze situatie onzeker of is er sprake van een relatief lage inkomenspositie dan wordt doorgaans het *'zekere voor het onzekere'* genomen en is *huren* meestal het *resultaat*.

Dit betekent dat met name de financiële positie van bewoners een (harde) *basisvoorwaarde* is voor de keuze tussen kopen of huren. De consequentie hiervan is wel dat voor degenen die niet aan deze basisvoorwaarde kunnen voldoen (met name de lagere inkomensgroepen en ouderen) kopen niet tot de mogelijkheden behoort.

Voor een beleid dat is gericht op het bevorderen van kopen is het, gezien bovenstaande onderzoeksbevindingen, van belang dat de vooral financiële risico's van kopers kunnen worden verminderd en dat kopers de *zekerheid* wordt geboden dat zij ook in onvoorziene omstandigheden bewoner (*eigenaar*) van de woning kunnen blijven. In dit verband is het tevens van belang dat geprobeerd wordt de gebondenheid van de koper aan de woning te verminderen, en *terugkoop- en verkoopmogelijkheden* voor kopers te vergemakkelijken.

Met name in de huidige onzekere financieel-economische situatie dienen meer alternatieve risicovermijdende hypotheekvormen, die de koper in crisissituaties meer zekerheid geven zoals bijvoorbeeld loonvaste-hypotheeken, terugkoopgaranties, vaste rentes, risicoverzekering bij werkeloosheid) te worden gestimuleerd. Er dienen ook *meer garanties te komen* en betere voorwaarden voor die kopers die vanwege *werk elders*, ook anderszins *gedwongen* worden te *verhuizen*.

Teneinde niet goed doordachte aankoopbeslissingen te voorkomen is zeker bij een deel van de potentiële kopers een *intensievere begeleiding en advisering* nodig. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan op de consument gerichte organisaties zoals de Landelijke Bouwvereniging KASKO, maar ook woningcorporaties zouden ons inziens hier nuttig werk kunnen verrichten. Het is zaak bij deze begeleiding tevens rekening te houden met eventuele financiële voordelen die na de koop kunnen worden verkregen als gevolg van grotere zelfwerkzaamheid en zelfbeheer bij kopen. In hoeverre dergelijke voordelen kunnen worden geëffectueerd zal ons inziens in sterke mate afhangen van persoonlijke kwaliteiten en eigenschappen van de kopers (handigheid, motivatie en dergelijke).

Gezien de bereidheid van veel kopers om veel energie te steken in het besluitvormingsproces verdient het aanbeveling hun inbreng in een zo vroeg mogelijke fase van de besluitvorming te doen laten plaatsvinden, zodat meer invloed op ontwerp-

kwaliteits- en kostenbeslissingen mogelijk is. Kopen blijkt een gunstige voedingsbodem te vormen voor bewonersparticipatie omdat participatie voor kopers gratificaties oplevert in de vorm van kwaliteit/kosten van de woning.

Uit het onderzoek is eveneens gebleken dat de leeftijd van bewoners en de inkomenspositie als (potentiële) barrières voor het kopen kunnen worden aange-merkt, waarvan de werking verdere aandacht behoeft. Vooral oudere mensen zijn immers minder geneigd financiële risico's te lopen en kiezen daardoor eerder voor een huurwoning. Voor lagere inkomensgroepen is bovendien het salaris – minstens in hun perceptie – een absolute drempel voor het kopen, waardoor ze als het ware worden uitgesloten van deze transactievorm.

Huren kan worden bevorderd door zeggenschap en zelfbeheer van de bewoners te vergroten en met name door een betere voorlichting en een participatiebeleid, gericht op het activeren van een bewustere woonstijl van huurders. Niet alle huurders blijken hieraan thans echter evenveel behoefte te hebben, zo is gebleken in dit onderzoek.

Vooral voor de woningcorporaties lijkt het van belang dat deze hun beleidsvorming meer toesnijden op het actieve wonen, zoals dit tot uitdrukking komt in waarden zoals zeggenschap, zelfbeheer en zelfwerkzaamheid van de bewoners, teneinde te voorkomen dat zij op dit punt worden gepasseerd door de marktsector. Een mogelijk beleid zou erop gericht kunnen zijn te proberen de *nadelen* van *kopen en huren*, zoals in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, terug te dringen en ook *tussenvormen* van kopen en huren te *bevorderen*. Deze tussenvormen kunnen in principe langs twee wegen gestalte krijgen, namelijk via het kopen en via het huren. Vanuit de praktijk zijn thans reeds enkele pogingen in deze richting gezet: een verdere ontwikkeling en concretisering, zowel door de woningcorporaties als door de marktsector, dient te worden bevorderd.

Concluderend kan worden gesteld dat dit onderzoek heeft aangetoond dat naast en ter aanvulling op financiële aspecten eveneens sociologische en (sociaal-)psychologische aspecten een rol spelen bij de keuze tussen huren en kopen.

Wanneer het beleid zou wensen dat de keuze tussen kopen en huren in de toekomst minder wordt bepaald door factoren zoals traditie, milieu en status en inkomen en meer is gebaseerd op bewuste en rationele motieven van bewoners dan zullen aan dergelijke motieven van huurders en kopers een groter gewicht moet worden toegekend (Pouwels, Pas, in Bouw: 1985).

Kennis van de ontwikkelingen die zich op de woningmarkt afspelen door het volgen van de feitelijke processen met behulp van op de consument gericht empirisch onderzoek is hiertoe een eerste vereiste.

### **10.1. Inleiding**

De derde beleidsstudie gaat aan de hand van een demonstratie- c.q. voorbeeldproject na wat de mogelijkheden zijn voor instandhouding en verbetering van de stedelijke woonomgeving (Pouwels, Katteler, 1985).

Sinds het midden van de jaren '70 voert de overheid een beleid dat gericht is op het in stand houden van de kwaliteit van de woonomgeving. Desalniettemin is in vele situaties, met name in vooroorlogse wijken, de leefbaarheid aanmerkelijk verslechterd onder invloed van diverse processen. In toenemende mate ziet de overheid zich geplaagd voor het probleem hoe de kwaliteit van de woonomgeving in stand te houden of te verbeteren.

Door middel van een zogenaamd demonstratieproject is getracht na te gaan welk beleid in deze effectief is. Dit door de rijksoverheid geïnitieerde en bekostigde project vond bij wijze van experiment plaats in twee gebieden, namelijk in Rijswijk en in Eindhoven. Bedoeling ervan was, dat er een voorbeeldwerking van uitgaat en dat er ervaring met verschillende pakketten van maatregelen wordt opgedaan. Naast het onderzoek naar de effectiviteit van de herinrichting werd ook het belang onderkend van inzicht in het besluitvormingsproces en de daarbij opgetreden knelpunten.

Tegen deze achtergrond is door de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne aan het ITS opgedragen het demonstratieproject te beschrijven en te evalueren. In eerdere ITS-publicaties zijn de bevindingen neergelegd met betrekking tot de fase voorafgaand aan de vaststelling van het basisplan en de daaropvolgende fase van de uitwerking van de plannen (Katteler, Kropman, 1980; Katteler, van Os, 1983; Katteler, Klüppel, 1983).

Na afronding van het demonstratieproject heeft een afsluitend evaluatie-onderzoek plaatsgevonden, mede gebaseerd op gesprekken met nauw bij het gehele proces betrokken personen (Pouwels, Katteler, 1985).



## 10.2. Aanleiding en doelstelling van het demonstratieproject

De (verkeers)leefbaarheid van de woonomgeving is in de afgelopen jaren onder invloed van diverse processen, zoals bijvoorbeeld de verandering van de infrastructuur, in vele situaties aanmerkelijk verslechterd. Vooral in vooroorlogse wijken doet zich dit probleem gelden. De overheid ziet zich hierdoor in toenemende mate geplaagd voor het probleem hoe de kwaliteit van de woonomgeving in stand te houden of te verbeteren.

In de periode tussen 1977 en 1982 heeft op initiatief van de rijksoverheid een grootscheeps experiment plaatsgevonden, juist met het doel de (verkeers)leefbaarheid binnen het stedelijk gebied te verbeteren door middel van herindeling en herinrichting van dit gebied. *Herindeling* van het stedelijk gebied vindt plaats door verkeersruimten te onderscheiden van verblijfsgebieden. Binnen de verblijfsgebieden wordt met behulp van pakketten maatregelen van verschillende zwaarte de *herinrichting* voor de gebieden concreet gestalte gegeven.

Door de rijksoverheid zijn Eindhoven en Rijswijk als experimenteergemeenten aangewezen, na een diepgaande beoordeling van diverse voorgelegde ontwerpen uit 22 steden. Enkele van de daarbij gestelde voorwaarden waren de vereiste omvang van circa 100 hectare, de aanwezigheid van een aantal verkeersaders met een redelijk grote intensiteit en een vrij hoge woningdichtheid.

In navolging van ervaringen, die hiermee onder andere in Engeland zijn opgedaan, werd gekozen voor een *modelgerichte aanpak*. Een drietal modellen van herinrichting zijn daartoe ontwikkeld, variërend van eenvoudige aanpassing (drempels, eenrichtingsverkeer) tot ingrijpende verandering (omvorming tot woonerf) van de verblijfsgebieden. Beide gemeenten dienden elk van deze modellen ten uitvoer te brengen in ongeveer even grote deelgebieden. Gelet op de demonstratiedoelstelling werd veel waarde gehecht aan een snelle uitvoering van de herinrichting, op basis van een projectgerichte aanpak.

Teneinde de gewenste kennis en ervaringen op te kunnen doen werd van meet af aan een omvangrijk onderzoeksprogramma uitgevoerd. De belangrijkste doelstelling van dat onderzoek was om door middel van metingen en enquêtes, zowel vóór als na de herinrichting:

- de effecten van de herinrichting vast te leggen,
- en na te gaan wat de verschillen zijn in effectiviteit tussen de diverse pakketten van maatregelen welke werden toegepast.

Via het demonstratieproject wordt dus bezien welk beleid – welk pakket van maatregelen – het meest effectief is. In de loop van het demonstratieproject konden op deze manier een groot aantal inhoudelijke aspecten van de herinrichting worden bestudeerd, met name de effecten op de verkeerscirculatie, de verkeersveiligheid, sociaal-economische aspecten, milieu-hygiënische aspecten en het gebruik en beleving van de openbare ruimte door de bewoners van de betreffende gebieden.

Een belangrijk aspect van het demonstratieproject is voorts de *voorbeeldwerking*. Getracht wordt bij wijze van experiment met meerdere maatregelen ervaring en kennis op te doen, waarbij tegelijkertijd de bevindingen ten algemene nutte kunnen worden gedemonstreerd. Juist om de effectiviteit van herinrichtingsmodellen ten voorbeeld te kunnen stellen, werd gehecht aan een zo zuiver mogelijke uitvoering van elk der drie modellen.

### *Onderzoek rond het verloop van de inspraakprocedure*

Behalve voor de inhoudelijke aspecten is ook belangstelling ontstaan voor de procedurele kant van het demonstratieproject. Het demonstratieproject is immers te beschouwen als een vorm van beleidsinnovatie, waarbij de centrale en de lokale overheid in onderling overleg het stedelijke herinrichtingsproces gestalte geven. In het gehele proces van innovatie zijn voorlichting, overleg en inspraak belangrijke factoren, die van invloed zijn op de uiteindelijke resultaten.

In het contract dat ten behoeve van het demonstratieproject tussen rijk en gemeenten werd opgesteld, is de afspraak opgenomen dat de gemeenten zouden zorgdragen voor de inspraakverlening aan de bevolking. Het onderkende belang van inzicht in het inspraakproces en de daarbij opgetreden knelpunten had tot gevolg dat er in het demonstratieproject alsnog ruimte werd gecreëerd voor een afzonderlijk inspraak-(procedure)onderzoek; met andere woorden, ook in het opzicht van inspraakverlening/procedure-ontwikkeling kan het demonstratieproject tot voorbeeld strekken voor anderen.

In het verrichte inspraakonderzoek is het proces van inspraak en overleg weergegeven en zijn daaromtrent in een evaluerende beschouwing knelpunten gesignaleerd. Het onderzoek betrof ruwweg twee fasen:

1. de fase van de vaststelling van het basisplan ter herindeling en herinrichting van het stedelijk gebied (periode 1977-1978);
2. de fase van de uitwerking van de plannen (periode 1978-1982).

De bevindingen van het onderzoek inzake de eerste fase zijn neergelegd in het rapport 'In gesprek over leefbaarheid' (Katteler, Kropman, 1980). De resultaten van het voortgezette, over diverse jaren gespreide onderzoek zijn neergelegd in twee afzonderlijke interimrapporten, één betreffende Eindhoven en één betreffende Rijswijk (Katteler, Van Os, 1983, Katteler, Klüppel, 1983).

### *Afsluitend evaluatie-onderzoek*

Enige tijd na afronding van het demonstratieproject heeft een afsluitend evaluatie-onderzoek plaatsgevonden. De evaluatie heeft zeker niet de pretentie om gedetailleerd in te gaan op de gebeurtenissen, die hebben plaatsgevonden in de globaal zes jaren (1977-1982), waarover zich het inspraakgebeuren uitstrekt. De probleemstelling van deze afsluitende evaluatie is veeleer om – terugblikkend – een aantal

thema's aan de orde te stellen die een meer algemeen karakter bezitten en op deze wijze mogelijk bij te dragen tot aanbevelingen die een bredere reikwijdte bezitten.

Thema's die onder meer aan de orde komen zijn:

- de realisering van de doelstellingen van het demonstratieproject;
- het effect van de verleende inspraak;
- de relatie gemeente – bewoners;
- de relatie rijk – gemeente.

De basis voor de evaluatie wordt enerzijds gevormd door de eerder gemaakte beschrijving van het procesverloop waarbij tijdens het verloop van het project documentatie bestudeerd is en diverse gesprekken gevoerd zijn met betrokkenen.

Anderzijds is de evaluatie gebaseerd op een aantal gesprekken na afloop van het demonstratieproject met de betrokken beleidsinstanties (rijk en beide gemeenten) en door consultatie van de resultaten van het door het ITS uitgevoerde bewonersonderzoek, waarin zowel naar het oordeel over de bereikte resultaten van het demonstratieproject gevraagd is als naar enkele punten de inspraak betreffende.

### **10.3. De condities en het verloop van het demonstratieproject**

Alvorens hierna de resultaten weer te geven van deze afsluitende evaluatie wordt nu eerst ingegaan op de condities waaronder de experimenten gestalte hebben gekregen en op de wijze waarop de beide gemeenten de experimenten feitelijk hebben uitgevoerd.

#### *Conditie bij de deelname aan het project*

##### *Conditie*

De gemeentebesturen in Eindhoven en Rijswijk hebben zich bij de aanvang van het demonstratieproject accoord verklaard met de aan dit project verbonden voorwaarden (begin 1977). Deze voorwaarden zijn neergelegd in een speciaal voor het demonstratieproject opgestelde overeenkomst tussen rijk en de beide deelnemende gemeenten. Samenvattend houden de gemaakte afspraken het volgende in:

- instemming van de gemeenten met de doelstellingen van het rijk met het demonstratieproject, waarin met name centraal staan:
  - de voorbeeldwerking die van een demonstratieproject dient uit te gaan;
  - het experimenteel tot ontwikkeling brengen van diverse pakketten van maatregelen (opties) in het betreffende herindelingsgebied;
- een planmatige en gefaseerde aanpak van het experiment: de aanpak was erop gericht, dat de uitvoering van de diverse maatregelen in een periode van 3-4 jaar gereed zou dienen te zijn;
- uitvoering van het experiment in overleg en regelmatig contact met de Stuurgroep Verkeer en Vervoer c.q. de projectorganisatie voor het demonstratieproject.

Tot de gemaakte afspraken behoort voorts, dat de experimenteergemeenten de directe uitvoeringskosten ten behoeve van het demonstratieproject volledig vergoed krijgen (tot een maximum van 10 miljoen gulden per gemeente, prijspeil 1976). Dit laatste was voor de beide gemeenten belangrijk, omdat hierdoor de reeds bestaande wensen tot herinrichting voor de betreffende gebieden konden worden uitgevoerd met een 100 procent rijksbijdrage in de directe uitvoeringskosten.

### *Consequenties*

Het bereiken van overeenstemming tussen rijk en beide gemeenten impliceerde een aantal inhoudelijke consequenties. Door deelname aan het demonstratieproject is de gemeente gehouden het aangemelde stedelijk gebied (100 ha) op te delen in enerzijds verblijfsgebieden en anderzijds verkeersruimten.

Daar in het kader van het demonstratieproject diverse pakketten van maatregelen beproefd worden is de gemeente voorts gehouden aan het uitvoeren van qua karakter variërende inrichtingsplannen. Drie pakketten van maatregelen (ook opties genaamd) worden onderscheiden. Het doel van het ene pakket is verdergaand dan dat van het ander; de maatregelen variëren dienovereenkomstig in zwaarte.

Deelname door de gemeente aan het demonstratieproject betekent aldus niet alleen herindeling en herinrichting, maar ook bepaalde wijzen van herinrichting. Vanuit de doelstelling van het demonstratieproject is dit goed te begrijpen, naar de bewoners toe betekent dit evenwel een randvoorwaarde die niet ter discussie kan staan.

De aanwijzing door het rijk van het aangemelde gebied tot demonstratiegebied was gebaseerd op door de gemeente ingediende, vrij globale plannen; in het daarop volgende overleg tussen rijk en gemeente werd aangegeven welke gebieden volgens welk inrichtingsmodel (optie) veranderd zouden worden.

Het rijk realiseerde zich, dat deze afbakening in zogenaamde optiegebieden voor de gemeente de nodige moeilijkheden zou kunnen opleveren. Aan de gemeente is dan ook vooraf duidelijk gevraagd of een project in de vorm van optiegebieden wel haalbaar zou zijn. Voorzover de verwachting leefde dat er moeilijkheden te verwachten waren, betrof dit de minder ingrijpend her in te richten gebieden; de veronderstelling leefde, dat bewoners optie 3 (woonerven) zouden prefereren boven de minder vergaande maatregelen van optie 1 en 2. Hierop werd geanticipeerd door te stellen dat het na afronding van het demonstratieproject (circa 3 jaren) de gemeente vrij zou staan deze meer eenvoudige maatregelen aan te vullen met of te vervangen door ingrijpendere maatregelen.

Op het moment dat aan de bewoners de eerste voorlichting gegeven werd, stond de optieverdeling weliswaar formeel niet vast, doch nadat tussen rijk en gemeente overeenstemming was bereikt over het concept-plan, in beginsel opgesteld door de gemeente, was het plan meer dan een vrijblijvende concept-indeling van het gebied in opties. Mede hierdoor is het begrijpelijk, dat de stellingname van de gemeentelijke overheid ten aanzien van de optie-indeling defensief van aard zou zijn.

Een behoudende opstelling van de kant van de gemeente tegenover de hoofdlijnen van het plan werd voorts bevorderd door de wetenschap, dat eventuele meegaandheid met gedachten uit de bevolking om een voorgesteld inrichtingsmodel (optie) te wijzigen in een ander, zou impliceren dat 'geruild' zou moeten worden met een ander gebied. Het ruilen van opties zou in principe mogelijk zijn, doch praktisch nauwelijks haalbaar (gewijzigde planopzet, vereiste instemming van bewoners van beide optiegebieden).

De gemeente diende na de aanwijzing tot demonstratiegemeente een basisplan op te stellen en door de gemeenteraad te laten goedkeuren, waarbij de bevolking in de fase van voorbereiding van het plan zou worden betrokken door middel van overleg en inspraak. Duidelijk is echter, dat de vrijheidsmarge voor inspraak rond de aan de bewoners gepresenteerde plannen vooral gelegen zou zijn binnen een bepaald model van inrichting en niet zozeer ten aanzien van de keuze van het inrichtingsmodel zelf. Doch er is tevens naar gestreefd de drie onderscheiden herinrichtingsvormen zo modelmatig mogelijk uit te voeren. In de loop van het verdere proces is dit principe van 'het zuiver houden van de opties' dan ook steeds benadrukt.

### *De keuze van de wijken*

In de uiteindelijk gekozen demonstratiegebieden, te weten de wijk Stratum in Eindhoven en een verzameling van wijken in Rijswijk waaronder Oud-Rijswijk, Cromvliet en Leeuwendaal, werden door de betrokken gemeente diverse problemen onderkend, zoals sluipverkeer en onveiligheid. Overigens werd de problematiek in Rijswijk urgenter geacht dan in Eindhoven.

De gekozen proefgebieden bestaan zowel uit verblijfsgebieden, veelal traditionele woonstraten, en uit verkeersgebied (verkeersaders). De herindeling is erop gericht dit onderscheid te verduidelijken.

Door de gemeente Eindhoven werd de wijk Stratum als proefgebied voorgedragen, nadat andere wijken waren geschrapt als mogelijk proefgebied, gelet op de door het rijk gestelde voorwaarden om in aanmerking te komen. Bij de bepaling welke buurt welke optie zou krijgen, was de Kruidenbuurt, direct grenzend aan het demonstratiegebied en reeds ingericht als woonefgebied, een belangrijk structurerend element. De naastliggende buurten Edelweisstraat e.o. en De Roosten kregen de bestemming optie 3, omdat een zo groot mogelijk aaneensluitend gebied eenzelfde optie-aanduiding diende te krijgen.

Het demonstratiegebied in Rijswijk had te kampen met zeer omvangrijke verkeersstromen van en naar Den Haag en Voorburg met veel sluipverkeer. De keuze voor de optie-3-gebieden (Leeuwendaal en Bomenbuurt) werd hier gemotiveerd vanuit de wens van vele bewoners meer speelmogelijkheden op straat te creëren en gelet op het verzoek aan de gemeente om een woonefinrichting te realiseren. De optie-inkleuringslag er vrij voor de hand. De gemeente had overigens ook Cromvliet graag als optie 3 (woonefinrichting) bestemd; de randvoorwaarde, dat alle drie onderscheiden opties gelijkelijk zouden worden toegepast verhinderde dit echter.

Beide gemeenteraden hebben zich begin 1977 accoord verklaard met de door het rijk gestelde voorwaarden. Het verloop van het demonstratieproject valt vervolgens uiteen te leggen in een tweetal fasen, te weten:

1. de fase waarin de hoofdlijnen van het demonstratieproject worden geformuleerd: de opstelling van het *basisplan*;
2. de fase waarin de *uitwerking* van het basisplan plaatsvindt.

### *De fase van de opstelling van het basisplan*

Een markant verschil tussen het planproces in Eindhoven en Rijswijk betreft het proces voorafgaand aan de behandeling van het basisplan in de gemeenteraad. Alhoewel in beide gemeenten ongeveer gelijktijdig met het demonstratieproject is gestart, wordt in Eindhoven het basisplan reeds enkele maanden na de start van het experiment vastgesteld door de gemeenteraad (juni 1977).

In Rijswijk kost de voorbereiding van het basisplan veel meer tijd, wordt uitvoeriger in contact getreden met de bevolking en wordt het plan pas in augustus 1978 door de gemeenteraad vastgesteld. Het basisplan wordt er dus een jaar later dan in Eindhoven aangenomen.

Ten einde snel met de uitwerkingsfase te kunnen starten is in Eindhoven slechts summier gelegenheid tot inspraak gegeven over het basisplan voordat dit plan door de raad werd vastgesteld. Een achterliggende veronderstelling daarbij was, dat de gemeente dacht eventuele problemen van bewoners via een straatgewijze benadering beter tijdens de uitwerkingsfase te kunnen oplossen en dat het basisplan voldoende flexibiliteit zou bezitten om achteraf nog aan de wensen van de bewoners tegemoet te komen.

Dit gebrekkige overleg vooraf bleek er echter tot aanzienlijke problemen te leiden tijdens de uitwerkingsfase; de bewoners konden achteraf niet instemmen met de in het plan opgenomen voorwaarde dat binnen de optie-3-gebieden de straten in hoofdzaak als woonerf dienden te worden ingericht. Aan deze voorwaarde had de gemeente zich gebonden bij de acceptatie van het demonstratieproject; in het basisplan is deze voorwaarde verder inhoud gegeven en geformaliseerd.

In Rijswijk is de opstelling van de gemeente tijdens deze planfase anders geweest. In tegenstelling tot in Eindhoven is aan de bewoners uitvoerig gelegenheid gegeven tot inspraak over de inhoud van het basisplan. Daaraan was uitvoerig beraad en discussie met rijksvertegenwoordigers vooraf gegaan.

Een ander verschilpunt was dat de problemen van de bewoners met betrekking tot het basisplan in Rijswijk meer betrekking hadden op de verkeersgebieden (bijvoorbeeld al dan niet een vrijliggende trambaan, aanleg van een voetgangerstunnel onder de drukke Haagweg en dergelijke), terwijl in Eindhoven vooral de woonerven (optie 3) ter discussie stonden.

Achteraf bezien is de gemeente Rijswijk beter dan de gemeente Eindhoven in staat geweest om reeds bij het basisplan de inspraakgegevens van de bevolking in het plan op te nemen; daardoor is de legitimiteit van dit plan tijdens de uitwerkingsfase groter gebleken. De gemeente Rijswijk heeft in tegenstelling tot de gemeente Eindhoven tijdens de uitwerkingsfase ook zelf in sterkere mate vastgehouden en vast kunnen houden aan de opties, die in het basisplan waren overeengekomen. Nu achteraf, kan ook vastgesteld worden dat herinrichting volgens het optie-3-model (woonerven) in Rijswijk beter uit de verf is gekomen dan in Eindhoven; dit waarschijnlijk mede als gevolg van de complicaties die in Eindhoven tijdens de uitwerkingsfase alsnog over de optie-3-plannen konden ontstaan.

#### *De fase van de uitwerking van het basisplan*

In de fase van de uitwerking van het basisplan is eveneens sprake van een aantal opvallende verschillen tussen beide gemeenten. Procedureel waren de meest markante verschillen de volgende:

- De inspraak vond in Rijswijk in twee fasen plaats, terwijl dit in Eindhoven in één fase geschiedde. In Rijswijk werden in de tweede fase eerst globale plannen voor de optie-3-gebieden en de verkeersruimten opgesteld, terwijl in Eindhoven direct is overgegaan op concrete invulling per straat van de van toepassing zijnde optie.
- Het accent van de inspraak lag in Rijswijk op een clusterwijze benadering: planvoorbereiding, overleg en dergelijke vond niet straatgewijs plaats zoals in Eindhoven maar per groep van straten, althans in het optie-3-gebied. Weliswaar vond het straatgewijze overleg in Eindhoven per buurt plaats.
- In het contact tussen gemeentelijke overheid en bewoners was er in Rijswijk een uitdrukkelijke rol weggelegd voor gemeenteraadsleden. In hun rol als ‘begeleidend raadslid’ waren zij niet alleen nauw bij het proces betrokken maar droegen zij ook verantwoordelijkheid. In Eindhoven was van een dergelijke betrokkenheid geen sprake.

Zoals eerder werd opgemerkt deden zich in Eindhoven tijdens het straatgewijze overleg over de optie-3-gebieden al spoedig omvangrijke problemen voor, nadat gebleken was dat de ideeën van de bewoners niet strookten met de herinrichtingsopvattingen van het rijk ten aanzien van de optie-3-gebieden. De impasse, die hieruit ontstond leidde tot intensief overleg tussen gemeente en het rijk; het resultaat hiervan was dat het stringente karakter van de optie-3-plannen voor een belangrijk deel verdween. Getracht moest worden zoveel mogelijk van het principe van optie 3 overeind te houden, doch invulling conform het optie-2-model zou zijn toegestaan. De opgedane ervaringen leidden er eveneens toe, dat de inspraakopzet gewijzigd werd, met dien verstande, dat in het vervolg meer probleemgericht vanuit de bewoners werd gewerkt en dat de voorlichting aan de bewoners werd verruimd. Ook in Rijswijk zag de gemeente zich genoodzaakt om de inspraakopzet tussentijds te wijzigen, nadat grote spanningen waren ontstaan over het democratisch gehalte van het demonstratieproject in de optie-3-gebieden. Dit resulteerde in Rijswijk eveneens

tot ruimere voorlichting aan de bevolking (middels een speciale woonerfkrant voor de optie-3-gebieden) en in een herziene inspraakprocedure, waarin tevens een efficiëntere communicatie mogelijk was.

Thans, na afronding van het demonstratieproject, is het mogelijk om enigermate afstand te nemen van de vele gebeurtenissen. Geëvalueerd kan worden in hoeverre de oorspronkelijke doelstellingen gerealiseerd zijn en welke invloed daarbij is uitgegaan van het proces van inspraak en overleg. In paragraaf 10.4. is de vraag aan de orde wat de resultaten zijn voor de drie betrokken partijen: rijk, gemeente en bewoners. Paragraaf 10.5. gaat in op het proces van inspraak en overleg en geeft onder meer aan wat de invloed van de verleende inspraak is geweest. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

#### **10.4. Evaluatie van de realisering van het demonstratieproject**

Het demonstratieproject 'herindeling en herinrichting stedelijk gebied' is geïnitieerd door de rijksoverheid; deze heeft ter realisering van het demonstratieve experiment twee gemeenten uitgekozen alwaar vervolgens de plannen ter verbetering van de verkeersleefbaarheid systematisch ten uitvoer zijn gebracht. De gemeente van haar kant heeft de bewoners bij de voorbereiding en bij de uitvoering van de concrete plannen betrokken.

Waar hier de evaluatie aan de orde is van de realisering van het demonstratieproject is in eerste instantie het doel dat de rijksoverheid voor ogen stond van belang. In het kader van het demonstratieproject zijn de doelstellingen die vanuit de optiek van de gemeente en de bewoners geformuleerd konden worden secundair. Desalniettemin is het interessant te bezien in hoeverre het project er in geslaagd is ook daaraan tegemoet te komen.

##### *De realisering van de rijksdoelstellingen*

##### *Doelstellingen*

De bedoeling van het door de rijksoverheid geïnitieerde en bekostigde demonstratieproject is het opdoen van ervaring met verschillende pakketten van maatregelen opdat daar een voorbeeldwerking van kan uitgaan. De doelstelling van het rijk met het demonstratieproject bevat aldus twee elementen.

- a. Het ervaring opdoen met het toepassen van uiteenlopende herinrichtingsmaatregelen, opdat inzicht ontstaat in de effectiviteit van de diverse maatregelen. Gekozen is voor een systematische en gecontroleerde uitvoering van drie inrichtingsmodellen van ongelijke zwaarte. De ervaring wordt dus opgedaan via een *experimentele opzet*.
- b. Het is uitdrukkelijk de bedoeling de aldus opgedane kennis en ervaring ten goede te laten komen aan derden, met name gemeentelijke overheden. Juist zij immers



zien zich geconfronteerd met de opdracht de verkeersleefbaarheid van de stedelijke gebieden te handhaven en zo mogelijk te verbeteren. Gemeenten zelf beschikken in slechts beperkte mate over mogelijkheden systematisch kennis te verwerven over succesvolle strategieën daartoe. Via de experimentele opzet wordt een *demonstratiedoelstelling* nagestreefd, waarbij gemeenten profijt kunnen trekken van de inzichten die het experiment oplevert.

Bij de evaluatie van de mate waarin de rijksdoelstellingen geslaagd zijn te noemen ligt het accent op het als eerste genoemde experimentele element. Nu, na afronding van het project kan gezien worden in hoeverre de experimentele opzet gerealiseerd is. Het demonstratie-element kan pas ten volle tot zijn recht komen in de daarop volgende fase: de opgedane kennis en ervaring dient getoond en overgedragen te worden. Voor een evaluatie daarvan en van de verbreiding van de inzichten is het moment nu te vroeg. Wel is duidelijk, dat de mogelijkheden tot demonstratie pas dan goed aanwezig zijn indien de experimentele opzet ook geslaagd genoemd kan worden.

### *Realisering experimentele opzet*

Gesteld kan worden, dat de experimentele opzet van het project voor een groot deel geslaagd is. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat het hier gaat om een resultaat in technische zin; hier is niet de inhoudelijke vraag aan de orde of herinrichtingsmaatregelen merkbaar effect hebben op de verkeersveiligheid en dergelijke en evenmin of verschillende pakketten van maatregelen ook uiteenlopende uitwerking hebben. Bij de constatering, dat de experimentele opzet in belangrijke mate is geslaagd, is het zinvol onderscheid aan te brengen in de volgende aspecten:

- de geleiding van stedelijk gebied in verkeersruimten en verblijfsgebieden (herindeling) en de toepassing van herinrichtingsmodellen van uiteenlopende zwaarte (herinrichting);
- de concretisering van enkele principes;
- het opdoen van kennis via begeleidend onderzoek.

De twee eerstgenoemde punten betreffen de uitvoering van het project, het laatste punt het opdoen van kennis en ervaring.

### *Herindeling en herinrichting*

Het demonstratieproject heeft ertoe geleid, dat in het stedelijk gebied een sterkere geleiding is aangebracht in enerzijds verkeersruimten alwaar het verkeer overheerst en voorrang geniet en anderzijds verblijfsgebieden alwaar het wonen en direct daarmee verbonden activiteiten overheersen. Deze herindeling is zowel gerealiseerd door het aanwijzen van een beperkt aantal verkeersaders en maatregelen daarbinnen als door het weren van niet-bestemmingsverkeer uit de door deze verkeersaders omsloten woonwijken. Illustratief zijn de fysieke belemmeringen, aangebracht om het sluipverkeer uit woongebieden te mijden (zie bijvoorbeeld de Caen van Necklaan te Rijswijk).

Het toepassen van in zwaarte verschillende maatregelenpakketten is in principe geslaagd. Op brede schaal zijn opties gerealiseerd van uiteenlopende sterkte. Wel moest toegegeven worden op de stringentie waarmee ze werden toegepast. Systematische realisering van het meest vergaande herinrichtingsmodel bleek in Eindhoven niet mogelijk. De kennelijke onmogelijkheid om aldaar een aaneensluitend gebied van woonerven tot stand te brengen doet afbreuk aan het eindresultaat. Des te belangrijker in dit verband is het feit, dat in Rijswijk wél woonger gebieden konden ontstaan. Hiermee blijkt tevens het positieve effect van de keuze om twee experimenteergemeenten te selecteren en niet te volstaan met slechts één.

### *Zwakkere verkeersdeelnemers*

Aan het demonstratieproject lag van rijkswege ook een inhoudelijk uitgangspunt ten grondslag. De versterking van de verblijfsfunctie van de woongebieden zou gepaard moeten gaan met een positieve discriminatie van de zwakkere verkeersdeelnemers. Uit een achteraf-evaluatie door rijksvertegenwoordigers blijkt in dit opzicht minder bereikt dan vooraf gewenst werd. Het genoemde uitgangspunt raakte in de loop van het project steeds verder op de achtergrond.

Sterker nog, de rijksoptie om meer ruimte te geven aan het verblijven en minder aan de auto, bleek in beide gemeenten niet te worden overgenomen door de meerderheid van de bevolking en werd door hen zelfs op losse schroeven gezet. In de visie van de rijksrespondenten werd ook door de gemeente ruimte gegeven aan de auto.

Bemoeilijkend in dit verband was ook het gegeven, dat bij bewoners in Eindhoven de gerichtheid op het weren van sluipverkeer niet steeds gedragen werd, omdat van sluipverkeer in hun beleving niet duidelijk sprake was. De filosofie van het demonstratieproject raakte mede hierdoor steeds meer op de achtergrond.

Niettegenstaande deze constatering is voor de zwakkere verkeersdeelnemers het een en ander bereikt. De versterking van de verblijfsfunctie van het stedelijk gebied onderstreept dit in zijn algemeenheid. Meer in het bijzonder doen dat de gerealiseerde voetgangerstunnel en de vrije trambaan in Rijswijk. Doch het moeten toegeven op andere punten (geen fietsroute door het verblijfsgebied, geen gedeeltelijk vrije trambaan op de Geestbrugweg in Rijswijk) naast de genoemde extra aandacht voor de auto en het parkeren maakte de realisering van dit uitgangspunt minder succesvol. De respondenten van het rijk zijn achteraf dan ook begrijpelijk van mening dat de inspraakverlening in de proefgebieden eerder heeft geleid tot een terugschroefing van de doelstellingen van het demonstratieproject dan tot een ondersteuning hiervan.

### *Begeleidend onderzoek*

Het vergaren van kennis vormt in feite het meest centrale onderdeel van het demonstratieproject. Daartoe is het project van meet af aan begeleid met onderzoek. De strikte toepassing van inrichtingsmodellen vond juist plaats met het oog op het geldig kunnen meten van de effecten van uiteenlopende maatregelen. Omdat tegen

die achtergrond getracht werd de opties zo zuiver mogelijk te houden heeft het onderzoek als zodanig een belangrijke stempel op het project gedrukt. Rijksrespondenten geven ook aan, dat het onderzoek het demonstratieproject sterk heeft beheerst; op gemeentelijk niveau is dit eveneens ervaren.

Het niet realiseren van het optie-3-model in Eindhoven wordt met name nadelig geacht voor de mogelijkheid uitspraken te doen over het meereffect van een woonerfinrichting boven een optie-2-achtige inrichting.

Gelet op de experimentele opzet van het project zijn voormetingen en nametingen verricht. Omdat de experimentele opzet in belangrijke mate geslaagd is (zie hiervoor) heeft het onderzoek alle kans.

Volgens de rijksrespondenten is een zo lange duur van een project met een zo grootschalige vorm van onderzoek zoals nu toegepast wel aan twijfel onderhevig. Te overwegen valt of bij nieuwe experimenten qua omvang kleinschaliger en qua tijd beperkter onderzoek mogelijk is. Het wordt van belang geacht minder afhankelijk te zijn van risico's onderweg, althans bij vernieuwingsprojecten met een experimentele opzet. De haalbaarheid van bepaalde inrichtingsmodellen bij de bevolking zou in dit licht bezien vooraf reeds in zekere mate bekend moeten zijn.

### *Realisering demonstratiedoelstelling*

Naast de experimentele opzet is, zoals gezegd, het demonstratieve karakter kenmerkend voor het project. Het is bedoeld als ondersteuning voor het door gemeenten te voeren beleid. Nadelig voor het demonstratie-effect is echter het feit, dat het project in tijd aanmerkelijk is uitgelopen. Het lag aanvankelijk in de bedoeling om het project in 4 jaar te voltooien (1977-1980), zodat het project in 1981 zou zijn afgerond. De realiteit was echter dat in 1981 het demonstratieproject nog volop in de uitvoeringsfase verkeerde.

Zowel rijk als gemeenten zeggen achteraf niet voorzien te hebben dat het inrichtingsproces zoveel tijd in beslag zou nemen. Diverse inspraakperikelen alsook benodigd overleg tussen rijk en gemeente waren hiervoor verantwoordelijk. In 1983, dus enkele jaren na de oorspronkelijke planning, is het demonstratieproject in de beide gemeenten afgerond.

In dit verband merken rijksrespondenten op, dat de beleidsrelevantie van het project enigszins anders is komen te liggen. In de loop der jaren is de belangstelling voor de uitkomsten van het project wat weggeëbd. De woonerfoplossing wordt van vele kanten bekritiseerd, doch naar voren gebrachte bezwaren onder de noemers 'kneuterigheid' en 'parkeerf' verwijzen meer naar de concrete toepassing dan naar het op zich zelf juiste principe van een woonerf.

De lange duur van het demonstratieproject heeft er ook toe geleid, dat inmiddels, los van de resultaten van dit project, het instellen van zones mogelijk is geworden waar maximaal 30 km/uur gereden wordt. Opmerkelijk is overigens, dat deze maatregel vrij goed aansluit bij de althans in het bewonersonderzoek gebleken grotere effectiviteit van de meer eenvoudige en minder gesloten optie-2-oplossingen

(drempels, asverschuivingen etcetera) boven de optie-3 aanpakken (woonerf). Dit zou erop kunnen duiden, dat de hierboven geconstateerde gegevens tamelijk goed zouden kunnen worden ingepast in het nieuwe beleid, waarin blijkbaar eveneens een sterke nadruk wordt gelegd op minder ingewikkelde oplossingen met een relatief hoge effectiviteit.

### *Bemoeilijkende factoren*

Gedurende het gehele proces speelden enkele factoren het rijk in meer of mindere mate parten. Zo is het rijk in zijn rol van kwaliteitsbewaker bij bewoners in een positie van grote boosdoener terecht gekomen, met name in Eindhoven. Daar kregen de uitvoerende ambtelijke diensten te weinig rugdekking uit eigen gemeentelijke (politieke) gelederen en verwezen zij naar het rijk als boosdoener.

Het rijk heeft zich veel meer dan vooraf voor ogen stond moeten bezighouden met de uitvoering van het project. Nadat het gemeentelijk basisplan was vastgesteld diende het rijk zich in te spannen om de leidende gedachten te handhaven.

Voorts vormt de deels negatieve beeldvorming omtrent het demonstratieproject bij bewoners – terug te voeren op het door hen als dwangmatig ervaren karakter van het project – een negatief punt voor het rijk. Hoewel geïnitieerd ten behoeve van de kwaliteit van de woonomgeving van bewoners en ter ‘dienstverlening’ aan gemeenten resulteerde het project in een gestage stroom negatieve publiciteit. Het rijk zou meer openlijk enthousiasme bij de bevolking verwacht kunnen hebben.

Ook de zeer summiere en te weinig wervende voorlichting van gemeentezijde is door het rijk betreurd. Het uitdragen van het beleid naar de bevolking toe had mogelijk ten dele kunnen voorkomen, dat dergelijke sterk negatieve geluiden vanuit de bevolking opkwamen. In de optiek van het rijk is zelfs sprake van manipulatie door groepen tegenstanders, die soms ook toegang hadden tot de media (Stichting voor Stratum). Volgens de respondenten van het rijk is het achteraf gezien een hiaat geweest in het demonstratieproject, dat er te weinig voorlichting is gegeven aan de bewoners. Hierdoor kon de filosofie van het demonstratieproject door de bewoners onvolgende worden opgepikt. Aan de motivatie van de bewoners c.q. de bewustmaking van de ideologie en achtergronden van het demonstratieproject is te weinig aandacht besteed; dit is achteraf met name te betreuren omdat de informatieve functie van het demonstratieproject altijd voorop heeft gestaan voor het rijk.

Ondanks, of wellicht ten gevolge van het bestaan van een strak geheel van randvoorwaarden is niet voorkomen kunnen worden, dat in de loop van het proces moeilijkheden ontstonden. De acceptatie van de maatregelen bij de bewoners is onderschat. Het verlenen van de mogelijkheid tot inspraak heeft deze problematiek niet kunnen voorkomen; eerder nog heeft het de problematiek versterkt.

In de ogen van het rijk blijkt voor een succesvol experiment ook de motivatie en het enthousiasme van de betrokken wethouder doorslaggevend te zijn en worden diens persoonlijke kwaliteiten van groot belang geacht voor het politiek overeind houden en overbrengen van de demonstratiefilosofie naar de bevolking. In dit verband zou

het achteraf gezien ook beter zijn geweest, wanneer de politieke wil om met het demonstratieproject in zee te gaan, vooraf zou zijn vastgelegd in een speciaal daartoe strekkend raadsbesluit, waarin tevens de procedures zouden zijn bepaald waarmee de vernieuwing zou worden aangepakt.

De beide gemeenten zijn nu gaan opereren, zonder de bevolking van te voren geïnformeerd en gehoord te hebben; dit heeft afbreuk gedaan aan de legitimiteit en het vertrouwen ten aanzien van het demonstratieproject in het algemeen en de voorgenomen maatregelen in de proefgebieden in het bijzonder.

*Samenvattend* spreekt uit het voorgaande, dat de experimentele opzet van het project voor een groot deel geslaagd is. Op onderdelen moest echter ingeleverd worden: in het bijzonder de realisering van de meest vergaande herinrichtingsvorm in Eindhoven (optie 3: woonerven) en in het algemeen de positieve discriminatie van de zwakkere verkeersdeelnemers. De onvermijdelijk gebleken uitloop van het project werkt nadelig voor het demonstratie-effect van het project, te meer daar het project aan beleidsrelevantie heeft ingeboet.

### *De gemeente en de realisering van haar eigen doelstellingen*

Het was destijds in Eindhoven de bedoeling, met behulp van het demonstratieproject en dus rijks gelden, ongeveer 80 straten heringericht te krijgen, die aan herbestrating toe waren; deze doelstelling is inderdaad – binnen relatief korte tijd – volledig gehaald, hetgeen voor deze gemeente een belangrijke besparing op de onderhoudsbegroting betekent. Door de gemeentelijke respondenten in Eindhoven wordt gesteld, dat de doelstellingen die de gemeente in 1976 zelf met het demonstratieproject voor ogen stonden voor 100 procent geëffectueerd zijn.

In Rijswijk leeft het gevoel, dat 90 procent van oorspronkelijke doelstellingen is gerealiseerd. Van de destijds opgestelde nota met betrekking tot het langzame verkeer is veel gerealiseerd; tevens bestond het idee de woonwijken aan te pakken en ook dat is uitdrukkelijk geschied. De ideeën destijds strookten met die van het rijk rond het demonstratieproject; de woonerfgedachte leefde; zelfs leefde de gedachte om alles als woonerf in te richten. Slechts de geplande fietsroute is niet gerealiseerd. Men is van mening, dat het psychologisch klimaat voor een dergelijke route ongunstig was na recente ervaringen in het nabije Den Haag.

In de visie van beide gemeenten dus is het demonstratieproject feitelijk geslaagd te noemen, gelet op de eigen centrale doelstelling. In dit verband moet overigens gesteld worden, dat de gemeentelijke doelstelling minder vergaand en dus eenvoudiger te realiseren was dan die van de rijksoverheid. Desalniettemin is veel bereikt, zij het met een grote personele inspanning. Deze is overigens ten koste gegaan van aandacht voor andere zaken.

Omdat de gemeente geen specifieke wensen ten aanzien van de herinrichting had zoals het rijk (drie modellen realiseren) heeft bijvoorbeeld dat feit, dat in Eindhoven slechts op beperkte schaal een woonerfinrichting gerealiseerd is geen afbreuk gedaan aan het welslagen van het project voor de gemeente.

### *Perceptie ten aanzien van het rijk en bewoners*

In dit verband bestaat met name in Eindhoven de perceptie, dat binnen het rijk wellicht minder positief aangekeken wordt tegen de resultaten van het demonstratieproject. Het rijk heeft immers moeten constateren, dat het realiseren van experimentele doelstellingen in de praktijk op velerlei problemen stuit bij de bevolking. Eindhoven heeft de modelachtige aanpak deels moeten laten varen, omdat de gemeente in het overleg met de bewoners te weinig vrijheid had om adequaat bestuurlijk te handelen. Reeds vanaf 1979 zegt Eindhoven er in het overleg met het rijk voor te hebben gepleit om de opties meer door het hele verblijfsgebied heen te spreiden; het rijk wenste echter zoveel mogelijk vast te houden, mede met het oog op het experiment, aan aaneengesloten maatregelen per gebied, teneinde op deze wijze duidelijk uitspraken te kunnen doen over het effect van verschillende pakketten van maatregelen.

Vergeleken met Eindhoven heeft Rijswijk het experiment strakker aangepakt. Een belangrijke factor hierbij vormde het feit dat in Rijswijk met name de gemeenteraad zichzelf veel meer verantwoordelijk had gesteld voor het welslagen en de optimalisering van het experiment dan in Eindhoven het geval was.

In Rijswijk stond de gemeenteraad ook meer als totaliteit achter het experiment; in Eindhoven was er daarentegen veeleer sprake van polarisatie tussen enerzijds de progressieve groepering uit de raad, die zei voorstander te zijn van de woonerfgedachte én anderzijds de VVD-groepering, die juist fel gekant was tegen effectuering van de optie-3-ideeën in het experimenteelgebied. Rijswijk heeft in dit opzicht dus aanzienlijk meer vastgehouden aan de uitgangspunten van het experiment dan de gemeente Eindhoven; in de beginfase is deze gemeente voorzichtiger te werk gegaan.

Van de kant van de gemeente wordt geconstateerd, dat de tevredenheid van de bewoners in de eindfase van het demonstratieproject vrij groot is gebleken. In Eindhoven wordt deze tevredenheid mede in verband gebracht met het feit, dat onder invloed van de inspraak van de bewoners een ruimere marge is ontstaan voor mogelijke probleemoplossingen. Naast de beperkte uitvoering van het optie-3-model worden binnen de gemeente Eindhoven achteraf de getroffen maatregelen voor het parkeren als een essentiële bijdrage aan de satisfactie van de bewoners beschouwd. In het ITS-bewonersonderzoek is een duidelijk verband geconstateerd tussen de mate waarin verruiming van de parkeersituatie is gerealiseerd en het effect daarvan op de kwaliteit van de woonomgeving, zoals ervaren door de bewoners. Verruiming van parkeermogelijkheden vormde overigens geen centraal onderdeel van het demonstratieproject.

In beide gemeenten hebben voorts enkele procedurele verbeteringen klimaatbevorderend gewerkt. Zij verstrekten tevens een solidaire basis aan de inspraakmogelijkheden. De acceptatie bij bewoners van de uiteindelijke plannen is hierdoor bevorderd. Bewoners-tevredenheid is voor de gemeentelijke overheid overigens niet de eigenlijke doelstelling die met het demonstratieproject voor ogen stond.

### *Ongunstige omstandigheden*

Het welslagen van het project vanuit gemeentelijke optiek is gepaard gegaan met een aantal ongunstige omstandigheden. Allereerst was er de gegroeide negatieve beeldvorming rond het 100-hectare-project bij de bevolking. Deze was ongetwijfeld een belangrijke oorzaak van het ontstaan van een negatieve houding bij een deel van de bewoners. Wellicht is er tijdens de startfase van het project toch onvoldoende duidelijkheid geweest aan het adres van de bewoners en is er onvoldoende ingespeeld op hun actiebereidheid en positieve houding. Het wordt overigens niet uitgesloten geacht, dat een aantal tegenstanders inmiddels is vertrokken (verhuisd) en dat een meer behoudende groep is overgebleven in de betreffende wijken. Uit een door het ITS verricht onderzoek onder verhuisden is overigens niet gebleken, dat de herinrichting als zodanig een rol heeft gespeeld.

Een bemoeilijkende factor vormde voor de gemeentelijke overheid de gecompliceerdheid van de inspraakopdracht. Zowel procedureel als inhoudelijk werden hoge eisen gesteld. Inhoudelijk vormde het verlenen van inspraak een moeilijk punt, daar de uitgangspunten reeds vast lagen. Procedureel werd het nodige geleverd, omvat in een vrij kort tijdsbestek een veelheid van straten/groepen van straten bediend moest worden en steeds intensief overleg vereist werd, gecombineerd met de noodzaak vele individuele of groepsgewijze reacties ook buiten de inspraakavonden om te behandelen. De stroomlijning van een en ander deed een groot beroep op de organisatie. Het feit dat in de loop van het project fouten hersteld zijn en procedurele verbeteringen werden aangebracht heeft volgens de gemeentelijke zegglieden bijgedragen tot het grotendeels verdwijnen van het ongenoegen onder de bewoners.

Bij dit alles was er sprake van een grote tijdsdruk, van rijkswege ingegeven om het project voor een gestelde datum af te ronden. Deze tijdsdruk leidde onvermijdelijk tot een zekere verschraling, doch verhinderde niet, dat op brede schaal een ingrijpende herinrichting van de woonomgeving tot stand kwam.

Het optreden van het ambtelijk apparaat is in het gehele proces een cruciale factor gebleken. Zoals ook elders gesteld, vormt het ambtelijk functioneren een belangrijke factor voor de relatie bestuur – bestuurden.

*Samenvattend* kan gesteld worden, dat beide betrokken gemeenten via het demonstratieproject hun centrale doelstelling gerealiseerd hebben. Binnen korte tijd is – met gebruik making van rijks gelden – op brede schaal een verbetering van de

woonomgeving totstand gebracht. De tijdsdruk en de gecompliceerdheid van de inspraakopdracht legden wel een grote druk op het ambtelijk apparaat.

### *De bereikte resultaten voor de bewoners*

Voor de bewoners van de demonstratiegebieden betekende de uitvoering van het demonstratieproject een aanmerkelijke ingreep in hun directe woonomgeving. Hoewel het project niet geïnitieerd was vanuit de bevolking of de gemeente, sloot het in meer of mindere mate toch aan bij bestaande onvrede omtrent de kwaliteit van de woonomgeving.

De vraag of het demonstratieproject in de optiek van de bewoners geslaagd is te noemen laat zich hier beantwoorden aan de hand van het oordeel van de bewoners over het inhoudelijke resultaat van de herinrichting. De maatregelen ter herindelings- en herinrichting zijn er immers op gericht om te komen tot een verbetering van de leefbaarheid van het stedelijk gebied. Een evaluatie kan dus niet voorbijgaan aan het oordeel van de bewoners. Informatie over het oordeel van bewoners wordt ontleend aan het door het ITS onder bewoners verrichte onderzoek en afronding van de herinrichtingsmaatregelen.

Over de mate waarin de verleende inspraak effect heeft geressorteed wordt hierna gerapporteerd.

### *Oordeel van bewoners over het resultaat*

Ondanks de procedurele moeilijkheden waarmee het project zowel in Eindhoven als in Rijswijk te kampen heeft gehad valt de satisfactie van de bewoners ten opzichte van de genomen maatregelen zeker niet negatief uit. Illustratief is in dit verband tabel 2.

Tabel 2 geeft aanleiding tot de volgende conclusies:

- . Nagenoeg de helft van de ondervraagden ervaart de situatie nu als een verbetering in vergelijking met de situatie voorheen (Rijswijk: 40%, Eindhoven: 51%). Het grootste deel van hen die positief oordelen spreekt van een aanzienlijke verbetering.
- . Het succes van de maatregelen is in Eindhoven groter dan in Rijswijk: in eerstgenoemde stad is de groep die positief oordeelt duidelijk groter dan de groep die negatief oordeelt (51% versus 20%); in Rijswijk is dat alleen het geval in de wijken waar heringericht is volgens de opties 1 en 2.
- . Opmerkelijk is het feit, dat ondanks de grote inspanning die getroost is om de leefbaarheid te vergroten een vrij grote groep negatief oordeelt over de herinrichting, zij het dat deze groep een minderheid vormt (Eindhoven 20%, Rijswijk 30%).
- . In Eindhoven is er geen merkbaar verschil in de evaluatie van de diverse herinrichtingsvormen. Opgemerkt zij hierbij, dat hier geen duidelijk onderscheid bestaat bij de herinrichting van de opties 2 en 3. Gedurende het herinrichtings-



proces was er in diverse straten immers aanzienlijke weerstand tegen de woonerfinrichting. Deze vorm van herinrichting is daarom lang niet overal toegepast.

In Rijswijk is de eindevaluatie in de optie-gebieden 1 en 2 aanmerkelijk positiever dan in het optie-3-gebied en in de verkeersruimte.

*Tabel 2 — Het oordeel van bewoners over het geheel van de veranderingen, vergeleken met de situatie voorheen (in %)*

	aanzienlijke/ matige verbetering	geen verbetering, geen verslechtering	(aanzienlijke) verslechtering	ten dele verbetering, ten dele verslechtering	Totaal (= 100%)
<i>Rijswijk</i>					
optie 1	45*	10	23	22	(185)
optie 2	54	9	21	16	(192)
optie 3	37	5	36	22	(196)
verkeersgebied	23	14	38	25	(146)
Totaal Rijswijk	40	9	30	21	(719)
<i>Eindhoven.</i>					
optie 1	52	13	21	14	(146)
optie 2	54	9	14	23	(180)
optie 3	51	9	21	19	(184)
verkeersgebied	48	6	26	20	(120)
Totaal Eindhoven	51	9	20	19	(630)

\* In deze tabel dient men de percentage in verticale richting te vergelijken, in horizontale richting is de som steeds 100 procent

Bron: J. Neeskens, J. Kropman, Verkeersruimten en verblijfsgebieden, ITS, 1983

Voorafgaand aan de uitvoering van het demonstratieproject is de verwachting geuit, dat het meest vergaande pakket van herinrichtingsmaatregelen (optie 3) de meest positieve uitwerking heeft op de leefbaarheid. De meest vergaande inrichtingsvorm (woonerf) blijkt echter, afgaand althans op de beleving van de bewoners, op de verkeersleefbaarheid niet méér positief effect te hebben dan minder vergaande vormen van herinrichting. Het moet niet uitgesloten geacht worden, dat mogelijk juist een rol speelt dat herinrichting die leidt tot een sterke wijziging in het vertrouwde straatbeeld alleen daarom reeds weerstand oproept. Ook kan het inspraakproces hierop van invloed zijn geweest.

Voor de optiegebieden afzonderlijk komt het bewonersonderzoek tot de navolgende conclusies, zowel gebaseerd op een subjectieve beoordeling door bewoners van de effecten van de maatregelen als op een meer afstandelijke vergelijking van cijfers tussen voormeting en nameting (zie tabel 3). Onderscheid wordt daarbij gemaakt in de realisering van de directe doeleinden (zoals het weren van niet-bestemmings-verkeer) en in het bereiken van effecten voor de leefbaarheid (de uiteindelijke doelstelling dus). Deze leefbaarheid wordt uiteengelegd in verkeersleefbaarheid en verblijfsleefbaarheid; beide zijn gemeten aan de hand van het gebruik en de beleving van de openbare ruimte door de bewoners.

*Tabel 3 — Het effect van de diverse wijzen van herinrichting voor de leefbaarheid*

wijze van herinrichting (optie-modellen)	mate waarin bewoners doel van deze herinrichting herkennen in straatbeeld	effectiviteit voor de leefbaarheid
weren van niet-bestemmings- verkeer en sluisverkeer, m.n. d m v eenrichtingsverkeer (optie 1)	voorzover bewoners voorheen sluisverkeer onderkenden, geven zij in meerderheid aan, dat dit geheel of ten dele verdwenen is +	geen effect op verblijfsleefbaar- heid van woonomgeving, effect op verkeersleefbaarheid zeer beperkt. --
weren van niet-bestemmings- verkeer en het beperken van de snelheid drempels, kruispunt- plateau's, verschuiving van wegas (optie 2)	snelheidsbeperkende maat- regelen vinden merkbaar weerklink in gereden snelheden, zoals waargenomen door bewoners ++	duidelijk merkbare verbetering van kwaliteit van woonomgeving, verkeers- en verblijfsleefbaarheid gaan vooruit ++
realiseren van een woonerf- inrichting visueel en praktisch aantrekkelijk, geen trottoirs meer (optie 3)	leidt tot vermindering van verkeersdrukte en beperking van snelheden, sluisverkeer verdwenen +	verkeersleefbaarheid beter maar ook slechter, verblijfsleefbaarheid duidelijk beter -/+ +

Bron: Verkeersruimten en verblijfsgebieden, ITS, 1983.

- Maatregelen, uitsluitend gericht op het weren van niet-bestemmingsverkeer (optie-1-gebieden) reiken niet ver genoeg om duidelijk merkbaar effect te hebben op de kwaliteit en de leefbaarheid van de woonomgeving. Een iets verdergaande herinrichting heeft dat effect wel.
- Herinrichting van stedelijk gebied volgens het optie-2-model – hetgeen behalve eenrichtingsverkeer ook maatregelen impliceert gericht op het verminderen van de rijsnelheden (kruispuntplateau's, drempels, as-verschuivingen en dergelijke) – heeft een meervoudige, positieve uitwerking. Zowel de verkeersleefbaarheid als de verblijfsleefbaarheid zijn er mee gediend. Uit het bewonersonderzoek is niet gebleken, dat een nog verdergaande herinrichting, te weten in de sfeer van het

realiseren van woonerven, daar nog veel extra's aan toevoegt, wat de *verkeersleefbaarheid* betreft. Van een meerwaarde van een woonerfinrichting in vergelijking met een eenvoudiger, doch ook systematisch opgezette optie-2 herinrichting is blijkens het onderzoek alleen sprake wat betreft de *verblijfsleefbaarheid*.

- Het bewonersonderzoek leidt tot de algemene conclusie, dat het doel om de leefbaarheid van stedelijk gebied te vergroten het meeste efficiënt bereikt kan worden door maatregelen te treffen die de snelheid van het verkeer beperken. Een minder vergaande herinrichting (alleen eenrichtingsverkeer) heeft geen noemenswaardig effect; een verdergaande herinrichting (woonerf) heeft weinig additionele verkeersleefbaarheidskwaliteit, mogelijk wel een grotere verblijfskwaliteit.

### 10.5. Evaluatie van het proces van inspraak en overleg

De behoefte om de gevolgen van de inspraakverlening in het kader van het demonstratieproject expliciet te onderzoeken is met het voortschrijden van het project steeds manifester geworden. De relevantie werd met name duidelijk naar aanleiding van de gerezen problemen met de bewoners. Het feit, dat de inspraak in het kader van het demonstratieproject aanvankelijk niet als problematisch werd ervaren had alles te maken met de perceptie van zowel rijk als beide gemeenten over de receptiviteit van de bevolking ten aanzien van het demonstratieproject. Verondersteld werd namelijk, dat er bij de bevolking een hoge veranderingsbereidheid zou worden aangetroffen, die zou aansluiten bij de doelstelling van het demonstratieproject om de (verkeers)-leefbaarheid in de betreffende gebieden te vergroten. Deze veronderstelling was gebaseerd op eerdere signalen, die beide gemeenten uit de betreffende wijken hadden gekregen en die mede aanleiding waren voor de selectie van juist deze proefgebieden door het rijk.

De feitelijke situatie bleek zich echter heel anders te ontwikkelen dan aanvankelijk werd gedacht. In plaats van medestanders te vinden voor de ideeën van het demonstratieproject ontmoetten gemeenten en rijk in toenemende mate weerstand vanuit de bewoners tegen het project. Zo wensten velen in Rijswijk het statige lanenkarakter van de wijk Leeuwendaal niet prijs te geven en werd de invoering van woonerven als een ernstige aantasting ervan beschouwd. In Eindhoven werd de invoering van optie-3-achtige oplossingen zelfs geassocieerd met een degeneratie van de buurt.

Mede als gevolg van de ontstane problemen kwam bij de realisering van het demonstratieproject een zwaar accent te liggen op het proces van inspraak en overleg. De relatie tussen gemeente en rijk en die tussen gemeente en bewoners kwam erdoor sterk onder druk te staan. Ook de relaties tussen bewoners onderling en binnen het gemeentelijk apparaat stonden onder spanning.

In het verloop van dit proces is in beide gemeenten de inspraakprocedure gewijzigd. De procedures verschilden er overigens, doch de wijzigingen tendeerden in dezelfde richting. Hier komen, hierop aansluitend, de volgende onderwerpen aan de orde:

- de resultaten van de verleende inspraak;
- de relatie rijk – gemeenten;
- de gemeentelijke rol;
- de relatie gemeente – bewoners;
- verschillen en wijzigingen in de inspraakprocedure.

### *Resultaten van de verleende inspraak*

De inspraak voor bewoners heeft zich afgespeeld in een context waarbinnen de mogelijkheden voor de inspraak niet alleen duidelijk maar ook vrij eng begrensd waren. Juist door het experimentele karakter van het project lagen diverse centrale punten vast: er zou heringericht gaan worden en de wijze van herinrichting was in grote lijnen ook reeds vastgelegd, zeker na de aanname van het basisplan door de gemeenteraad. Slechts binnen het van toepassing zijnde model van herinrichting (optie) zouden vrijheidsgraden bestaan qua concrete invulling. Geconstateerd kan worden, dan ondanks het bestaan van de stringente randvoorwaarden de inspraakverlening een belangrijke betekenis heeft gehad. Zowel in inhoudelijk als in procedureel opzicht zijn effecten van inspraak meetbaar.

### *Inhoudelijk*

Binnen de gegeven speelruimte van een herinrichtingsmodel heeft de intensieve en over de gehele bevolking gespreide inspraakverlening tot in vele details geleid tot een gezamenlijk inhoud geven aan de globale, reeds vastgelegde plannen. De vaak per straat of groep van straten georganiseerde inspraakavonden waren essentieel binnen het totale proces; in een proces van confrontatie en overleg resulteerde dit veelal in een gemeenschappelijk gedragen planuitwerking. Niet alleen van betrokken gemeente-ambtenaren vroeg dit veel inzet, ook van de bewoners werd veel betrokkenheid en oplossingsgerichtheid gevergd.

De uitvoerige proces van inspraak bij de concretisering van de plannen speelde zich af in de latere fase(n) van het demonstratieproject. De resultaten ervan zijn minder markant en veel gedetailleerder en kleinschaliger van aard dan de inspraakresultaten in de eerste fase van het project. Het meest opmerkelijk is het onder invloed van de opstelling van de bewoners in Eindhoven terugbrengen van een voorgenomen inrichting volgens het woonerfmodel naar een minder geformaliseerde en meer ruimte latende inrichtingsvorm. Hoewel nadelig voor het project uit de demonstratief-experimenteel oogpunt bracht deze wijziging een enorme marge voor probleemoplossingen.

Ook in Rijswijk veranderden enkele markante elementen in het plan onder invloed van de inspraak. De geplande fietsroute door verblijfsgebied strandde op de

kennelijke bezwaren: een voetgangerstunnel werd alsnog in het plan gewijzigd en op de drukke Haagweg werd de voorgestane wijze van parkeren in belangrijke mate gewijzigd. Niettegenstaande deze meer of minder meetbare effecten van de verleende inspraak stuitten de bewoners vaak op de vastliggende uitgangspunten. Op diverse momenten ontstonden controversiële situaties, zowel in de relatie tussen bewoners en gemeente als tussen bewoners(groepen) onderling. Het gehele proces legde mede hierdoor ook een groot beslag op het ambtelijk apparaat, dat zowel toezag op het inspraakresultaat als op het inspraakproces.

### *Procedureel*

De inspraakverlening heeft voorts onmiskenbaar invloed gehad op de procedures. Gaande het proces ontstonden meer en meer moeilijkheden; dit leidde kort na het begin van de uitwerkingsfase tot een herziening van de inspraakprocedure. In beide gemeenten zijn wat dit betreft opmerkelijke overeenkomsten te signaleren. Het voorlichtingsaspect was kennelijk onderschat en werd extra aandacht gegeven; in plaats van aan een vertegenwoordiging van bewoners werd aan alle bewoners gelegenheid gegeven tot overleg en contact met de gemeente. Het meest saillant evenwel was in beide gemeenten het tot stand brengen van een meer probleemgerichte benadering in plaats van een strikt modelmatige benadering; inventarisatie van problemen en uitvoeriger terugkoppelingen waren daarvan de exponenten.

### *Tevredenheid over verleende inspraak*

In het reeds eerder genoemde bewonersonderzoek is nagegaan hoe bewoners achteraf oordelen over de gegeven mogelijkheden tot inspraak en over de verwerking van de inspraakgegevens door de gemeente. Een duidelijke meerderheid (ruim 60%) van de ondervraagden is van mening, dat men in voldoende mate in de gelegenheid is gesteld te reageren op de gemeentelijke plannen. De ontevreden in dit opzicht zijn vooral te vinden in de verkeersgebieden in beide gemeenten en in optie 1 in Eindhoven.

Hoewel men in meerderheid van mening is, dat er in voldoende mate gelegenheid bestond te reageren op de plannen van gemeentezijde, is een vrij grote groep van mening, dat de gemeente onvoldoende rekening heeft gehouden met de reacties van de bewoners (circa 40%).

Ruim een kwart vond de verwerking van de reacties voldoende; een aantal vond zelfs dat de gemeente te veel geluisterd heeft naar de bewoners (2-3%). Een vrij grote groep (30%) zegt hierover geen mening te hebben.

Overigens lopen de effecten van de meer ambtelijke inspraakprocedure in Eindhoven en de meer gepolitiseerde aanpak in Rijswijk niet ver uiteen, als het gaat om de perceptie van de honorering van de inspraakresultaten door de bewoners. Bij beide procedures vindt ongeveer een even groot percentage dat er voldoende respectievelijk onvoldoende aan het inspraakoordeel aandacht is geschonken in de besluitvorming.

### *Deelname aan de inspraak*

Voor de deelname aan het inspraakgebeuren zijn enkele indicaties bekend. In diverse gebieden heeft minstens de helft van de bewoners voorlichtingsavonden en/of inspraakavonden bijgewoond (optie- 3 Rijswijk, opties 2 en 3 in Eindhoven). Dit heeft mede geleid tot perceptie bij gemeentelijke vertegenwoordigers, dat het demonstratieproject erg leefde onder de bewoners. In de overige, niet genoemde gebieden lag de participatie lager (variërend van 20 tot 34%).

Van belang is voorts de constatering, dat er ondanks de veelal uitgebreide voorlichting en procedures in beide demonstratiegemeenten een vrij grote groep van mensen is die de plannen in het geheel niet bestudeerd heeft (Rijswijk 23%, Eindhoven 35%). Het blijkt moeilijk iedereen inhoudelijk te bereiken.

### *De relatie rijk — gemeente*

Voor zowel rijk als gemeente diende het demonstratieproject een bepaald doel, zij het dat dit doel voor de een een ander accent had dan voor de ander. Beide streefden een verbetering van de kwaliteit van de woonomgeving na. Daarbij ging het het rijk vooral om een project waarin effecten van maatregelen bestudeerd en tegelijkertijd gedemonstreerd konden worden. De gemeente kon via deze weg geldmiddelen verwerven om haar reguliere taak op vrij brede schaal en binnen een korte tijdsbestek inhoud te kunnen geven.

### *Verskil in opstelling*

De paralleliteit in belangen bevorderde een gezamenlijke voortvarendheid en een sterke produktgerichtheid. De aanwezigheid van ten dele uiteenlopende deelbelangen bemoeilijkte evenwel het proces van overleg tussen rijk en gemeente, meer dan aanvankelijk gedacht werd. In tweërlei opzicht kwam het verschil in opstelling duidelijk tot uiting.

- a. De demonstratiebehoefte van het rijk liep ten aanzien van de uitwerking van de plannen niet volledig parallel met de taakopvatting van de gemeente met betrekking tot het verbeteren van de verkeersleefbaarheid. De gemeente ging het evenzeer om de haalbaarheid van de plannen, waarbij ook minder demonstratieve plannen acceptabel geacht werden. Voor het rijk was deze haalbaarheid minder relevant: bij toekenning van het project aan beide gemeenten was immers een bevestigend antwoord ontvangen op de vóór de aanvang van het project gestelde vraag of de realisering van opties wel haalbaar zou zijn. Het gemeentelijk haalbaarheidsdenken was bijvoorbeeld strijdig met het rijksstreven naar 'primaire woonerven' (Eindhoven). De pragmatische opstelling van de gemeente divergeerde van de principiële opstelling van het rijk.
- b. Door het rijk werd inspraak niet opgevat als medezeggenschap: de randvoorwaarden bij het experiment lieten dit niet toe. De gemeenten achtten plannen echter onverkoopbaar – in de huidige visie omtrent bewonersparticipatie – als er

geen overleg en inspraak was. Dit resulteerde in een verschil in houding tegenover de bevolking: de gemeente wilde niet alleen explicieter rekening houden met de ideeën van de bevolking, maar dacht bepaalde problemen ook beter aan te voelen dan het rijk, door haar directere relatie met de bevolking. Gemeente-ambtenaren weten beter wat er onder de bevolking leeft, terwijl rijksambtenaren er theoretischer tegenover staan. Voorzover dit als feitelijkheid onjuist zou zijn, leefde het toch minstens in de perceptie van de gemeentelijke overheid.

Het belangrijkste knelpunt van het demonstratieproject in de relatie rijk – gemeente is achteraf geweest, dat er door het rijk te weinig rekening gehouden met de specifieke moeilijkheden die zouden kunnen ontstaan tijdens de implementatiefase van de ontwikkelde modellen. Het bestaan van een strikt geheel van randvoorwaarden heeft enerzijds verduidelijkend en procesbevorderend gewerkt, anderzijds leidde het tot conflictsituaties. Op het uiteindelijke resultaat (realisering van het experiment) heeft het een positieve uitwerking gehad, gedurende het proces van overleg en inspraak had het een negatieve weerslag. Bewaking door het rijk van de gestelde en door de gemeente overgenomen uitgangspunten was onvermijdelijk. De discussie over de rigiditeit van de randvoorwaarden is vooral in Eindhoven vaak hoog opgelopen. Gebleken is, dat de relatie met de bevolking niet dermate vrijblijvend is, dat experimenten (modellen) kunnen worden uitgevoerd zonder nadrukkelijk medewerking van de bevolking. De implementatie is aldus onderschat.

### *Ambtelijke samenwerking*

Het rijk voelde zich sterk afhankelijk van de gemeente bij de uitvoering van het project, doch had weinig drukmiddelen. De gemeentelijke overheid voelde zich gebonden aan de rijksvoorwaarden. Samenwerking was in die context van groot belang.

De gemeentelijke respondenten wijzen erop, dat de samenwerking tussen rijk en gemeenten in de ambtelijke realisatiegroep altijd zeer positief is geweest. Vooral bij de rijksambtenaren die zich met het demonstratieproject bezig hielden is er volgens hen altijd de bereidheid geweest om zich toegankelijk op te stellen ten opzichte van de gemeentelijke problemen, welke zich in de loop van het project voordeden. Het overleg in de coördinatiegroep heeft eveneens goed gefunctioneerd. Zo werden de gemeenten altijd vooraf geconsulteerd wanneer er werkelijk belangrijke punten aan de orde kwamen.

De persoonlijke kwaliteiten van de deelnemers aan de projectgroep op rijksniveau worden hoog ingeschat door de gemeentelijke respondenten en in hoge mate verantwoordelijk geacht voor de positieve samenwerkingsrelatie. Opmerkelijk in dit verband is, dat tijdens de gesprekken nogal eens werd geconstateerd, dat er op beide niveaus, van rijk en gemeente, een groter onderling vertrouwen aanwezig was binnen de projectgroep dan tussen de projectgroep en de staande organisatiehiërarchie.

Zo bleek bijvoorbeeld de staande organisatie op rijksniveau (Rijkswaterstaat) nogal eens hogere eisen te stellen aan de uitvoering van het demonstratieproject dan de projectleiding zelf. Op gemeentelijk niveau bleek de staande hiërarchie huiverig te zijn, zodra het fenomeen inspraak om de hoek kwam kijken. De projectgroepleden zelf stonden daarentegen veel opener tegenover dit verschijnsel.

De conclusie is gewettigd, dat de ontmoete problemen in het demonstratieproject niet terug te voeren zijn op een gebrekkige samenwerking tussen rijk en gemeente.

### *Gemeentelijke rol*

De gemeentelijke overheid heeft in het demonstratieproject vooral een intermediaire rol vervuld. Aan de ene kant stonden de beide gemeenten voor de opdracht om de overeenkomst die met het rijk was gesloten na te komen en uit te voeren, door te voldoen aan de afgesproken randvoorwaarden. Aan de andere kant was de verantwoordelijkheid voor de uitvoering aan de gemeenten gedelegeerd en moesten de gemeenten er voor zorgdragen dat het project de steun van de bewoners verkreeg. Nadat bleek, dat althans een deel van de bewoners niet gecharmeerd was van de nieuwe plannen en dat er conflicten ontstonden over de legitimiteit van het project is de gemeentelijke rol sterk verzaamd in de loop van het proces. In deze situatie bleken vooral de goede en informele samenwerking met het rijk en het adequaat kunnen omgaan met gerezen conflicten met de bewoners belangrijke instrumenten voor een effectief procesverloop; dit was met name van belang voor de gemeenten als bemiddelaars tussen rijks- en bewonersbelangen.

### *Omgaan met inspraak*

Het demonstratieproject heeft geleerd, dat de wijze waarop de gemeenten met inspraak omgaan een belangrijke bemiddelende variabele is voor het procesverloop. Het succes van de implementatie van de gedane voorstellen blijkt mede hiervan afhankelijk te zijn. Zo werd in Eindhoven in de fase van de voorbereiding van het basisplan de wenselijkheid van inspraak en van een duidelijke procedure met rechtsbescherming in eerste instantie ontkend door betrokkenen, wellicht om risico's te mijden. Dit heeft nadien sterk op de organisatie teruggeslagen. Achteraf is gebleken, dat explicitering van belangentegenstellingen en discussie hierover door middel van bijvoorbeeld inspraak, juist de implementatie vergemakkelijkt in plaats van compliceert.

De ervaringen leren voorts, dat het wenselijk lijkt om in het proces van inspraakverlening een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen de inspraakverlening in het kader van de *besluitvormingsfase* en de inspraak in de *uitwerkingsfase*. Gebleken is dat tijdens beide fases inspraak wenselijk is, waarbij als het om politieke afweging gaat echter op een andere manier te werk kan worden gegaan, dan wanneer het gaat om uitwerking van genomen bestuurlijke beslissingen.



In de besluitvormingsfase zou het inspraakproces moeten verlopen van open naar gesloten; een proces waarbij in de aanvang een ieder betrokken kan zijn (probleem-inventarisatie etcetera) en dat toewerkt naar een daarop gebaseerde besluitvorming, is niet alleen kwaliteitsverhogend maar werkt tevens legitimerend en verhelderend. In de daarop volgende uitwerkingsfase geldt het besluit steeds als referentiepunt, waaraan strak kan worden vastgehouden; er wordt van gesloten naar open gewerkt. Met name in Eindhoven ontbrak deze eerste procesgang. Overigens wordt er gesignaleerd dat er veel is geleerd van de zogenaamde 'resultateninspraak', die stap voor stap op concrete probleemoplossing was gericht.

In de eerste fase kunnen andere instanties – te denken valt aan het opbouwwerk, voorlichting – een ondersteunende rol vervullen; er is in die fase een grotere rol voor de politiek weggelegd dan in de uitwerkingsfase waarin veeleer sprake kan zijn van ambtelijke uitwerking.

Het bovenstaande impliceert, dat een effectief planproces vraagt om een flexibele aanpak van de inspraak, die is aangepast aan de aan de orde zijnde fase.

### *Ambtelijk apparaat*

Door de gemeentelijke zegslieden in Rijswijk is benadrukt, dat de ambtenaren er in tweeërlei opzicht verkeerden in een frictie-functie: niet alleen tussen rijk en bewoners, maar ook tussen de gemeenteraad en de bewoners. Dit werd door hen als problematisch en arbeidsintensief ervaren; ontwerpers moesten veelvuldig masserend optreden om bij bewoners de filosofie van het project en begrip voor de plannen bij te brengen.

Op gemeentelijk niveau wordt het van belang geacht, dat het ambtelijk apparaat in haar geheel achter het project staat en dat een project zoals het demonstratieproject in alle lagen van de organisatie wordt gedragen. In de praktijk bleek dit evenwel niet altijd het geval te zijn. Het wordt vooral van belang geacht, dat de staande organisatie de flexibiliteit kan opbrengen om de projectmedewerkers de ruimte te geven en zo nodig van rugdekking te voorzien.

Met name in Eindhoven is dit laatste, althans volgens de respondenten, niet het geval geweest, omdat daar de staande organisatie zich met alle details van de projectgroep meende te moeten bemoeien, vanwege de huiver dat de inspraak de met het rijk gemaakte afspraken zou doorkruisen. Hierdoor bestond er te weinig vertrouwen in de projectorganisatie en ontstond er ook de angst dat men het proces niet meer zou kunnen beheersen.

In het gehele proces van inspraak en overleg is overigens een sterk beroep gedaan op de capaciteit van het gemeentelijk apparaat. Wat anders over een veelheid van jaren via bijvoorbeeld herbestratingsprogramma's verspreid aan de orde zou komen, werd nu gecomprimeerd in een vijftal jaren. Naast de planmatige en de technische voorbereiding kwam dan ook nog de inspraakprocedure, die naarmate het overleg met de bevolking gedetailleerder werd een steeds groter aanslag deed op de capaciteit van het gemeentelijk apparaat. Dit was in feite niet voldoende geëquipeerd voor de

arbeidsintensieve inspraakbegeleiding en verwerking zoals die in deze omvang bij dit project blijkbaar benodigd waren. Overigens was door het rijk voorafgaand aan de toekenning van het project aan beide gemeenten gevraagd of het gemeentelijk apparaat een project als het onderhavige op zich zou kunnen nemen.

### *De relatie gemeente — bewoners*

Gedurende de jaren 1977-1982 is sprake geweest van veelvuldig, breed en intensief overleg tussen gemeentelijke overheid en bewoners. De inspraakavonden, veelal per straat of groep van straten, vormden een essentieel onderdeel van het gehele proces. In eerdere rapportages is vrij gedetailleerd verslag gedaan van het verloop der gebeurtenissen en de daarbij opgetreden knelpunten. Hier worden enkele belangrijke probleemvelden gememoreerd. Zij bezitten een relevantie die de specifieke context van het demonstratieproject overstijgt. Het gaat om:

- de representativiteit van vertegenwoordigingen en de mandatering;
- de optredende discrepantie tussen overlegniveau en reikwijdte van beslissingen;
- de bereikbaarheid van de bevolking;
- de legitimiteit van de plannen, en
- procedurele knelpunten.

### *Representativiteit, mandatering*

Zowel in Eindhoven als in Rijswijk voorzag de inspraakprocedure in een overleg van de gemeente met een vertegenwoordiging van de bewoners. In beide gevallen deed zich het probleem voor van de representativiteit, zowel bij de bewoners onderling als voor de gemeente. Diverse keren is gebleken, dat bewoners zich intern niet gepresenteerd voelden door de groep die met de gemeente contact onderhield. In Rijswijk is dit pregnant tot uiting gekomen rond de woonerf-kwestie (Leeuwendaal), in Eindhoven bleek dat onder meer in de wijk de Roosten en ten aanzien van de Stichting voor Stratum.

Ook naar buiten toe vormde het gebrek aan representativiteit een probleem. De gemeente twijfelde aan het vertegenwoordigende karakter en had een juiste terugkoppeling met de bewonersachterban niet in de hand. Gaande het proces is de werkwijze om met vertegenwoordigers te overleggen verlaten.

De mandatering was overigens niet alleen bij bewoners een probleem. Ook bij de gemeente heeft zich dit probleem voorgedaan. Met name in Rijswijk bestond bij bewoners aanvankelijk onzekerheid over de status van de overlegpartner van gemeentezijde en over de status van de uitspraken.

### *Overlegniveau*

Een aantal knelpunten vloeit doorgaans voort uit de vaak onvermijdelijke discrepantie tussen het overlegniveau enerzijds en de reikwijdte van enkele beslissingen anderzijds. De reikwijdte van veel beslissingen overstijgt het overlegniveau nogal eens.

Een gevolg van deze discrepantie tussen overlegniveau en reikwijdte van de beslissingen is bijvoorbeeld vertraging en uitstel van beslissingen op straatniveau (want afhankelijk van de beslissing van bewoners van andere straten); ook de onzekerheid die voortvloeit uit het niet kennen van de standpunten van aanliggende straten is dysfunctioneel. Voorts kan er sprake zijn van verschil van inzicht tussen bewoners van verschillende straten omtrent de meest wenselijke inrichting. Concrete inrichtingsaspecten ten aanzien waarvan dergelijke knelpunten kunnen ontstaan zijn bijvoorbeeld de rijrichting van het verkeer, het aantal te creëren parkeerplaatsen in een straat en de herinrichting van kruispunten.

### *Bereikbaarheid van bevolking*

Een volgend structureel probleem vormt de bereikbaarheid van de bevolking voor de gemeente. Zowel in inhoudelijk als in praktisch opzicht doet dit zich gelden. Zo harmonieert het meer globale en op hoofdlijnen georiënteerde denken van de gemeente moeilijk met het meer concrete en op detail gerichte denken van de bewoners, die bovendien het deelbelang meer benadrukken dan het totaalbelang. Naast dit verschil in referentiekader vormt een adequate informatie-overdracht een grote opgave voor de gemeente, zo is gebleken. Vele bewoners missen bepaalde vaardigheden, die slechts door een zorgvuldige begeleiding en met de juiste middelen kunnen worden bijgebracht. Met name moeten genoemd worden: het lezen van kaartmateriaal en tekeningen en de techniek van vergaderen en discussiëren. Het gemeentelijke apparaat, dat ingezet werd voor het demonstratieproject werkte reeds op volle toeren. Voor extra-inspanningen om de informatie-overdracht te verbeteren, bijvoorbeeld met behulp van maquettes en perspectieftekeningen, was geen ruimte. Ook het onvoldoende op de hoogte zijn van vastgestelde procedures kan men tot dit bereikbaarheidsprobleem rekenen. Dit heeft niet zelden als gevolg, dat een deel van de bewoners zich in een (te) laat stadium laat horen, hetgeen een vertragend effect kan hebben (zoals bleek in de optie-3 in Rijswijk en in Eindhoven). Voor gemeente-ambtenaren vormt de beperkte toegankelijkheid van bewoners een negatieve en soms demotiverende factor.

### *Legitimiteit van de plannen*

Een knelpunt dat in het gehele proces een belangrijke rol speelt is de door de bevolking omstreden legitimiteit van de plannen. In tweeërlei opzicht is sprake van een legitimiteitsprobleem.

Een deel van de bevolking onderkent in de buurt onvoldoende problemen om tot min of meer ingrijpende maatregelen als door de gemeente voorgestaan over te gaan: zo worden vanuit het oogpunt van verbetering van de verkeersveiligheid maatregelen voorgesteld, terwijl de verkeersveiligheid in de perceptie van diverse bewoners in hun straat niet direct een probleem vormt. Betreffende bewoners hebben geen behoefte aan veranderingen en zeggen er ook niet om gevraagd te hebben.

Een ander deel van de bevolking onderkent weliswaar, dat er in de buurt/de straat iets gedaan moet worden aan de leefbaarheid in het algemeen of aan de parkeer-

problematiek of de veiligheid in het bijzonder, doch ontgaat de ratio voor het in concreto door de gemeente gekozen pakket van maatregelen. Bepaalde problemen zouden evenzeer op andere wijze opgelost kunnen worden. In diverse gevallen werd enige verandering voorgestaan, doch minder vergaand dan voorgesteld.

Ten gevolge van de 'contractachtige sfeer' waarmee het demonstratieproject was omgeven ontstond er een gebrekkig vertrouwen bij bewoners. In beide gemeenten heeft dit bij een deel van de bewoners zelfs geleid tot het gevoel door de gemeente gemanipuleerd te worden met het demonstratieproject. Door dit gebrek aan vertrouwen heeft een belangrijke voorwaarde voor het soepel verloop van het project van meet af aan ontbroken.

Niet alleen de bewoners maar vooral ook de beide gemeenten zijn hierdoor in de knel gekomen; de beide gemeenten voelden zich sterk beperkt in het omgaan met de inspraak ten gevolge van de sterke preplanning. De gemeenten waren in feite genoodzaakt een (te) sterke gesloten opstelling aan te nemen ten aanzien van afwijkende informatie, die niet paste in de randvoorwaarden van het demonstratieproject.

Een meer participatieve aanpak, met name tijdens de besluitvormingsfase zou wellicht de uitvoeringsfase vergemakkelijkt hebben. Een dergelijke, vroege inspraakverlening zou het demonstratieproject echter voor een *serieus dilemma* geplaatst hebben; enerzijds leidt het vasthouden aan de gestelde randvoorwaarden (met de bedoeling om te kunnen experimenteren) tot ernstige moeilijkheden met de bewoners tijdens de uitvoeringsfase; anderzijds leidt het wel gehoor geven aan verzoeken om inspraak tot afbreuk aan de bedoelingen van het experiment (realisering van opties).

### *Procedurele knelpunten*

Procedurele knelpunten zijn er in het inspraakproces diverse keren opgetreden. Hoewel deze niet als meest kenmerkend te beschouwen zijn veroorzaakten zij veelal onbegrip. Te noemen zijn met name onduidelijkheid over de status van voorlichtingsavonden (voorlichting of inspraak), te korte tijd beschikbaar voor oordeelvorming respectievelijk voor het indienen van bezwaren, onduidelijkheid van informatie, verwerking van bezwaren en de status van het spreekrecht tijdens openbare commissievergaderingen. Dergelijke knelpunten traden overwegend op in de eerste fase van het demonstratieproject. Nadien zijn deze mede ten gevolge van een verbeterde procedure-opzet; aanmerkelijk minder opgetreden. In toenemende mate was sprake van een vertrouwen wekkende relatie tussen gemeente en bewoners.

### *Verschillen en wijzigingen qua inspraakprocedure*

In het voorgaande is meermalen tot uiting gekomen, dat er qua inspraakprocedure wijzigingen en verschillen waren. Gedurende de loop van het demonstratieproject zijn door beide gemeenten op grond van opgedane ervaringen procedurewijzigingen aangebracht. Ook waren er enkele verschillen in opzet tussen beide gemeenten.

### *Verschillen*

De relatie inspraak en bestuurlijke beleidsvorming respectievelijk verantwoordelijkheid heeft in de beide gemeenten op een geheel verschillende manier gestalte gekregen. Het meest opvallende verschilpunt in dit verband is wel geweest, dat in Rijswijk de gemeenteraad niet alleen formeel maar ook feitelijk zichzelf meer verantwoordelijk voelde voor de afspraken die in het kader van het demonstratieproject met het rijk waren gemaakt, dan de raad van Eindhoven. De raad van Eindhoven bleek bovendien intern nogal verdeeld over de wenselijkheid van het demonstratieproject überhaupt.

In Rijswijk resulteerde deze grotere betrokkenheid in het opnemen van begeleidingsrollen door de raadsleden, die zich op deze manier actief konden inzetten voor het welslagen van het project. Als 'begeleidend raadslid' droegen zij verantwoordelijkheid voor de voortgang en de verdere invulling van het project.

Het bestuur in Eindhoven is daarentegen tijdens het gehele proces bewust vrij passief en op de achtergrond gebleven. De opvatting leefde er dat het bestuur zich niet met de uitvoering diende bezig te houden. Een geringe formalisering van de relatie tussen bestuur en bevolking zou betere resultaten opleveren. Dit impliceerde, dat ambtenaren het maar moesten uitzoeken, zonder politieke rugdekking.

Door de afwezigheid van de bestuurlijke betrokkenheid bij de inspraak konden in Eindhoven de ambtenaren een vrij grote greep krijgen op de structurering van het inspraakproces, doch zij zagen zich voor legitimeringsproblemen gesteld.

De politieke en meer formele inspraakopzet in Rijswijk heeft tot gevolg gehad dat de basisideeën van het demonstratieproject integraal door de bewoners werden aanvaard, in tegenstelling tot de a-politieke en meer informele opzet in Eindhoven. Doordat het bestuur het daar grotendeels liet afweten hebben de bevoegdheden van de ambtenaren met betrekking tot het demonstratieproject steeds ter discussie gestaan.

Een tweede belangrijk verschil tussen Eindhoven en Rijswijk betreft de wijze waarop in overleg tussen gemeente en bevolking de uitgangspunten zijn vastgesteld. In eerstgenoemde gemeente is slechts zeer summier gelegenheid geweest op het concept-basisplan te reageren, in Rijswijk daarentegen vrij uitgebreid. Gevolg hiervan was de grotere legitimiteit van het plan in Rijswijk en de mogelijkheid in het verdere proces-verloop terug te verwijzen naar het via een uitvoerige procedure door de raad aangenomen basisplan. In combinatie met de bestuurlijke betrokkenheid ontstond een formeel draagvlak dat aanmerkelijker breder was dan in Eindhoven.

Ten gevolge van de gebrekkige formalisering bleken beslissingen in Eindhoven gemakkelijker aanvechtbaar tijdens het proces; uitvoerende ambtenaren raakten daardoor in de knel.

Rijswijk heeft voorts een duidelijker fasering aangebracht in het gehele proces. Alvorens de hoofdlijnen, neergelegd in het basisplan, uit te werken in de diverse buurten, zijn in een tussenfase de uitgangspunten nader geconcretiseerd. Dit betrof

met name het meest vergaande herinrichtingsmodel. Overigens was het karakter van deze tussenfase voor de bewoners niet erg duidelijk. Wel resulteerde het in een duidelijk kader bij het begin van het overleg met de bewoners over de concrete herinrichting.

Het overleg met bewoners in Eindhoven vond straatgewijs plaats, terwijl dit in Rijswijk, met name in het optie-3-gebied, geschiedde per groep van straten (clustergewijs). Problemen, zoals eerder genoemd inzake de discrepantie tussen overlegniveau en reikwijdte van de afspraken manifesteerden zich in Eindhoven dan ook veelvuldiger dan in Rijswijk.

### *Wijzigingen*

Naast genoemde verschillen is er sprake van een opmerkelijk gelijke ontwikkeling in beide gemeenten wat betreft wijzigingen in de procedures. Achteraf is tijdens de uitwerkingsfase onmiskenbaar een ontwikkeling waarneembaar naar meer bewonersinspraak met een probleemgericht karakter. Naarmate het demonstratieproject vorderde, ontstond meer ruimte voor een meer flexibel en open overleg.

Belangrijke ontwikkelingen, welke in dit verbandesignaleerd kunnen worden in beide gemeenten zijn bijvoorbeeld:

- de overgang van een meer gesloten en rigide overlegstructuur naar meer open overleg met de bewoners tijdens de uitwerkingsfase;
- contact met in principe alle straatbewoners in plaats van alleen met straatvertegenwoordigers;
- het verschaffen van ruimere voorlichting aan de bewoners, naarmate het project verstrijkt;
- het probleemgericht werken aan de hand van inventarisaties en suggesties, zonder van meet af aan een detailplan gereed te hebben;
- de verbeterde behandeling van ingekomen bezwaarschriften en andere reacties.

Geconstateerd kan worden dat zowel voor de bewoners als voor de gemeenten de probleemgerichte aanpak, na het verruimen van de marges, aanzienlijk beter heeft gefunctioneerd. De knelpunten verminderden hierdoor aanzienlijk tijdens de uitwerkingsfase van het demonstratieproject. De hernieuwde inspraakprocedures gaven bovendien gelegenheid tot een grotere bewustwording van de bewoners van hun invloedsmogelijkheden en leidden daarenboven tot grotere duidelijkheid over de begrenzing daarvan.

De gewijzigde opzet in beide projecten kon echter niet voorkomen, dat het stigma van het dwangmatig karakter van de herinrichting lang is blijven hangen bij de bewoners. Dit moet vooral worden toegeschreven aan de gekozen opzet en condities van het demonstratieproject, waarbij het zogenaamde 'zuiver houden c.q. optimaliseren van de opties', met het oog op het demonstratieve karakter centraal stond.

## 10.6. Conclusies en aanbevelingen

### . Conclusies

#### *De realisering van het demonstratieproject*

1. De *experimentele opzet* van het demonstratieproject is voor een groot deel *geslaagd*; enkele centrale onderdelen zijn evenwel slechts ten dele gerealiseerd.
  - a. Er is in twee gemeenten, zoals beoogd, een duidelijke *geleding* aangebracht in *verkeersruimten en verkeersgebieden*. Voorts zijn systematisch *maatregelenpakketten* ten uitvoer gebracht die qua mate van herinrichting verschillen.
  - b. De gemeente Eindhoven heeft geen kans gezien alle door het rijk wenselijk geachte wijzen van herinrichting in de voorgenomen omvang te realiseren, met name de meest vergaande herinrichtingsvorm (woonerven) niet. Meer in het algemeen is het *bevoordelen* van de *zwakkere verkeersdeelnemers minder uit de verf* gekomen dan beoogd. De bewoners richtten hun aandacht in sterke mate op de mogelijkheden voor het parkeren, hetgeen afbreuk deed aan genoemd voornemen.
  - c. Door het in belangrijke mate welslagen van de experimentele opzet van het project is voldaan aan de voorwaarde, dat begeleidend onderzoek de toegepaste modellen kan evalueren.
2. Het demonstratieproject is weliswaar grotendeels ten uitvoer gebracht zoals beoogd, maar de realisering is gepaard gegaan met diverse problemen, naar gemeente en bevolking toe. De *haalbaarheid van de plannen* bleek onjuist of *onvoldoende ingeschat*.
3. *Vertraging* is onvermijdelijk gebleken; deze werkt *nadelig voor het demonstratie-effect* van het project. De vertraging is enerzijds ontstaan als gevolg van ontwikkelingen rond de inspraak, anderzijds werd deze opgeroepen door discussie over de strakke randvoorwaarden van het project. Ook het overleg tussen rijk en gemeente in deze heeft vertragend gewerkt.
4. De *demonstratiegemeenten*, Eindhoven en Rijswijk, zijn in staat geweest binnen een tijdsbestek van circa vijf jaar – weliswaar met vertraging – op brede schaal een verbetering van de woonomgeving tot stand te brengen. Met behulp van rijks gelden is *hun oorspronkelijke doelstelling nagenoeg volledig bereikt*. Wel ging dit gepaard met een groot beslag op het ambtelijk apparaat, een grote tijdsdruk en een gecompliceerde inspraakopdracht.
5. Afgezien van de procedurele moeilijkheden oordelen *bewoners gematigd positief* over de herinrichting. Het doel om de leefbaarheid van stedelijk gebied te

vergroten wordt blijkens hun beleving het meest efficiënt bereikt door een lagere snelheid in het verkeer af te dwingen.

6. Gebleken is dat de implementatie en toepassing van nieuwe beleidsideeën een belangrijk knelpunt kan vormen in het beleidsproces. De *uitvoeringsproblematiek* van het demonstratieproject is *onderschat*. Experimenten (modellen) kunnen niet worden uitgevoerd zonder nadrukkelijke betrokkenheid en medewerking van de betreffende bewoners. Dit geldt sterker naarmate de vernieuwing meer direct bewonersbelangen raakt. Het doorvoeren van veranderingen manifesteert zich vooral als een acceptatie- en besluitvormingsproces van betrokkenen.
7. Het *succes* van de doorvoering van voorgestane plannen blijkt mede *afhankelijk* te zijn van de *manier van omgaan met inspraak en verschil in opvattingen*. Een duidelijke procedure met expliciete inspraakmogelijkheden (zoals in Rijswijk) voorafgaand aan de besluitvorming verschaftte meer succes dan een procedure waarin dat niet het geval was (zoals in Eindhoven); de legitimiteit van de plannen en de uitvoeringskracht wonnen er aanmerkkelijk door.
8. Pogingen tot vernieuwing en verandering zijn tot mislukken gedoemd indien voorgestelde *vernieuwingen* niet *functioneel* genoeg zijn voor de betreffende gebruikers. In het bijzonder de identificatie van de bewoners met de noodzaak tot verandering in hun wijk is hierbij een centrale factor. Door het buiten beschouwing laten van fundamentele oplossingen voor het parkeerprobleem in optie-1-gebieden konden veel bewoners zich er in onvoldoende mate identificeren met het project. Voorts bleek, dat een herinrichting die gericht is op het weren van sluipverkeer niet aanslaat indien bewoners slechts in geringe mate sluipverkeer ervaren.
9. Op diverse momenten is gebleken, dat een *probleemgerichte benadering* meer effect resorteert dan een strakke *modelmatige aanpak*. In beide gemeenten is op grond van de opgedane ervaringen overgegaan op een probleemgerichte werkwijze; daarbij werden inventarisaties en periodieke contacten (terugkoppeling) ingebouwd zonder vooraf reeds te streven naar het kunnen presenteren van een (detail)plan. Deze werkwijze heeft vertrouwenwekkend gewerkt.

#### *Het proces van inspraak en overleg*

10. Ondanks het bestaan van stringente randvoorwaarden is de *inspraakverlening van invloed geweest* op het uiteindelijke *resultaat*. Ten dele verliep de inspraak ten koste van enkele door het rijk nagestreefde doelstellingen, ten dele had de inspraak als gevolg dat de beoogde doelstelling geconcretiseerd werd: het op systematische wijze herindelen en herinrichten van stedelijk woongebied. Naast deze inhoudelijke functie heeft de inspraakverlening een belangrijke legitimerende functie gehad.



11. De inspraakverlening heeft het demonstratieproject bemoeilijkt en zelfs in gevaar gebracht. De keuze om een *experimenteel model* ten uitvoer te brengen *harmoniseerde niet met* het uitgangspunt om aan bewoners *inspraak* te geven. Voor veel bewoners blijkt inspraak problematisch als niet óók de uitgangspunten/de hoofdlijnen van een plan ter discussie staan.  
Dankzij – of: ondanks – een intensief proces van inspraak en overleg, dat met name veel inspanningen vergde van gemeente-ambtenaren, is uiteindelijk het experimentele model grotendeels gerealiseerd.
12. Van belang voor een goed procesverloop is duidelijkheid over het niveau waarop de inspraak gericht is. De meer *gepolitiseerde inspraakopzet* in Rijswijk, waarbij de ambtelijke activiteiten volledig gedekt werden door het zich tevens verantwoordelijk voelende bestuurlijke niveau, heeft de *duidelijkheid bevorderd* voor zowel ambtenaren als bewoners en een positiever resultaat opgeleverd.
13. De ervaring rond de inspraak heeft geleerd, dat een adequate vertegenwoordiging van bewoners in een inspraakproces moeilijk haalbaar zo niet onhaalbaar is. In beide gemeenten is op grond van opgedane ervaringen gelegenheid tot inspraak gegeven aan alle bewoners in plaats van aan een vertegenwoordiging van bewoners.  
Het geven van een *mandaat* blijkt voor bewoners, althans waar het hier ging om zaken die een ieder raakten, een *moeilijk te realiseren principe* te zijn. Een niet adequate vertegenwoordiging van bewoners is voor de gemeentelijke overheid voorts in hoge mate dysfunctioneel.
14. De *bereikbaarheid van de bevolking* voor ideeën en informatie blijkt *problematisch*. Weliswaar is bij het demonstratieproject een groot deel van de bevolking betrokken geweest, doch ondanks uitvoerige voorlichting zijn velen of niet of slechts gedeeltelijk bereikt. Oorzaken zijn: het onvoldoende op de hoogte zijn van vastgestelde procedures, verschil in referentiekader tussen gemeente (op hoofdlijnen gericht) en bewoners (op nabije details gericht), het ontbreken van vaardigheden bij bewoners (lezen van teksten en kaarten, techniek van vergaderen).
15. *Procedurele knelpunten* veroorzaken veelal onbegrip en irritatie. Met name in de eerste fase van het demonstratieproject zijn procedurele knelpunten opgetreden. Het is van groot belang naar de bevolking toe duidelijkheid en openheid te betrachten. Diverse knelpunten zouden in mindere mate zijn opgetreden indien van meet af aan duidelijk gemaakt was waarover wel en niet inspraak mogelijk is, wat de status is van de diverse stukken (uitsluitend ter informatie, als voorstel, als gegeven) en van de avonden (voorlichting/informatie, of inspraak met mogelijkheid tot indienen van bezwaren).

16. *Gemeente-ambtenaren* kunnen licht in een *fictie-functie* terechtkomen, zoals bij het demonstratieproject gebleken is: niet alleen tussen het rijk en de bewoners, maar ook tussen de gemeenteraad en de bewoners.  
Inspraakverlening doet voorts een sterk beroep op de capaciteit en de vaardigheid van de gemeentelijke apparaat.

#### . *Aanbevelingen*

- a. In situaties, waarbij het er om gaat projectmatig en planmatig ervaringen op te doen, c.q. te experimenteren met nieuwe beleidsideeën en inzichten, vormt het instrument van het *demonstratieproject een geschikt hulpmiddel voor de beleidsontwikkeling*. Het uitdragen van resultaten is een belangrijke functie van een demonstratieproject; daarmee biedt het een basis voor de beleidsvorming bij gemeenten.
- b. Het demonstratieproject heeft aangetoond, dat het mogelijk is dat de *centrale overheid als stimulator* en motor van nieuw beleid fungeert op het terrein van de stedelijke woonomgeving. Deze *vernieuwend rol* behoeft niet tot het relatief gemakkelijk te overziene terrein van de stedelijke woonomgeving beperkt tot blijven. Ook meer complexe maatschappelijke problemen (zoals bijvoorbeeld het herstel van de stedelijke ontwikkeling) kunnen tot voorwerp van actieve, vernieuwende beleidsontwikkeling worden gemaakt.
- c. Adequate *procesbeheersing* is een zeer belangrijk element in een proces waarin vernieuwing centraal staat. Het rijk en de gemeenten Eindhoven en Rijswijk hebben zich van een en ander vooraf onvoldoende rekenschap gegeven. Juist waar zo direct bewonersbelangen in het geding zijn vormt het in overeenstemming brengen van randvoorwaarden en bewonerswensen een zware opgave.
- d. In projecten waar vernieuwing nagestreefd wordt is het van belang, dat *vóór* de definitieve *start de haalbaarheid* voldoende gewaarborgd is, zowel op gemeentelijk niveau als naar de bewoners toe. Vermeden moet worden, dat de bevolking iets opgelegd wordt of de indruk heeft iets opgelegd te krijgen.
- e. In een herinrichtingsproces zullen doorgaans minder strakke randvoorwaarden gelden dan in dit demonstratieproject. Toch wordt elk project omgeven met randvoorwaarden; vaak is dat het resultaat van eerdere planfasen. Het is van belang deze *randvoorwaarden duidelijk en tijdig kenbaar* te maken.
- f. Een effectief planproces vraagt om een *flexibele inspraakopvatting*. Het is wenselijk een duidelijk *onderscheid* aan te brengen tussen inspraakverlening in het kader van de *besluitvormingsfase* en inspraak in de uitwerkings- of *implementatiefase*.

In de besluitvormingsfase zou het inspraakproces moeten verlopen van open naar gesloten; daarbij worden velerlei gegevens en problemen geïnventariseerd alvorens de fase uitmondt in besluitvorming, waartoe een belangrijke rol is weggelegd voor het bestuur.

De implementatiefase wordt positief beïnvloed door een aldus geschapen grote mate van duidelijkheid, van waaruit met betrokkenen weer open gezocht kan worden naar concrete probleemoplossingen, zij het binnen het gegeven raamwerk van het besluit.

- g. Toepassing van deze meer flexibele aanpak in demonstratie- of andere projecten resulteert echter in een groot *dilemma*. De kans, dat een bepaald vernieuwingsvoorstel (bijvoorbeeld opties) integraal wordt geïmplementeerd neemt af naarmate grotere openheid betracht wordt en er meer voorstellen tijdens de besluitvormingsfase naar voren komen.

Anderzijds resulteert gebrek aan openheid in deze fase tot grotere weerstanden tijdens de implementatiefase, zoals treffend in dit demonstratieproject is gebleken.

Op welke manier dit dilemma kan worden opgelost, is op voorhand overigens niet duidelijk. Wel is het in elk geval van belang vooraf een duidelijke keuze te maken: een *experiment* uitvoeren waarbij, gelet op de stringente randvoorwaarden, wordt afgezien van inspraak over de hoofdlijnen, *ofwel* kiezen voor een *participatieve aanpak* in het gehele planproces. Met name indien het onderwerp de bewoners heel direct raakt en zwaar ingrijpt in de directe woonomgeving is dit laatste te verkiezen.

- h. *Bestuurlijke betrokkenheid* en het richten van de inspraak op de bestuurlijke organen valt blijkens de ervaringen in het demonstratieproject *te verkiezen* boven een a-politieke benadering, waarbij het bestuur terzijde blijft.
- i. Samenwerking tussen gemeentelijke overheid en rijksoverheid, zoals bij het demonstratieproject, vraagt om een projectmatige aanpak. In die situatie is het van belang, dat de *staande organisatie* voldoende bereid en in staat is *ruimte te geven aan de projectorganisatie*.
- j. Bij herinrichting van de woonomgeving leidt het inspraak geven aan bewoners via de weg van bewonersvertegenwoordiging tot problemen; in plaats van overleg met een bewonersvertegenwoordiging valt het *bieden van inspraak aan alle* bewoners te verkiezen.
- k. Bij een ingrijpende herinrichting valt een inspraakcoördinator als *onafhankelijk intermediair* tussen gemeente en bewoners te verkiezen boven een dubbelrol van de gemeente, waarbij deze naast de zorg voor het project ook de zorg voor de inspraak behartigt.

1. Gelet op de moeilijke bereikbaarheid van de bevolking (kennis van procedures, ontbreken van vaardigheden) dienen *hoge eisen* gesteld te worden *aan informatie-overdracht* qua begrijpelijkheid, dosering en wijze van verspreiding. Voorlichtingsavonden dienen daarbij onderscheiden te worden van eventueel te houden inspraakavonden.
  
- m. De tijdsdruk waaronder een project 'gebukt' gaat mag niet verhinderen, dat *termijnen voldoende lang* zijn waarbinnen kennis genomen kan worden van een en ander, oordeelsvorming kan optreden en bezwaren ingediend kunnen worden. In het andere geval ontstaat onbegrip en irritatie, die ten gevolge van andere procedurele knelpunten toch al licht ontstaan.



### **11.1. Inleiding**

In het afsluitende (samenvattende) hoofdstuk zal de gevolgde lijn en gedachten-vorming nog eens in het kort de revue passeren. Hierbij zal tevens worden aangegeven wat de belangrijkste bevindingen en conclusies zijn die deze studie heeft opgeleverd. Hieronder wordt eerst ingegaan op de aanleiding tot deze studie (paragraaf 11.2.) en op de gekozen probleemstelling, opzet en uitvoering (paragraaf 11.3.). Daarna komen in de paragrafen 11.4. en 11.5. de achtergronden en ontwikkelingen in het stedelijk beheer, bestuur en planning aan de orde, respectievelijk de processen die momenteel in stedelijk relevante beleidssectoren (zoals het bouwen en wonen) plaatsvinden. Ter afsluiting van dit samenvattend hoofdstuk wordt aangegeven wat de te verwachten gevolgen zijn van de ontwikkelingen in het stedelijk beheer voor de bestuurskracht van de stad en op welke wijze vooral onderzoek en kennisoverdracht kunnen bijdragen aan het beheer van de stad.

### **11.2. Aanleiding tot de studie**

Het voornemen om het onderhavige proefschrift te schrijven, is ontstaan kort nadat in 1984 bij de Staatsdrukkerij de studie 'De stad is niet meer wat zij was' verscheen. Deze studie betrof een geïntegreerde bundel over de stedelijke problematiek onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van Prof. dr. Fr. Grünfeld en de auteur van dit proefschrift, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (Grünfeld, Pouwels, 1984).

Uit genoemde studie komt naar voren dat zowel de grote als de middelgrote steden in ons land momenteel worden geconfronteerd met aanzienlijke maatschappelijke problemen. Als in het oog springende ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld te noemen de aanwezigheid van sociaal-economische en financiële problemen, zoals grote werkloosheid in de steden, gebrekkige huisvesting, verlies aan koopkracht door suburbanisatie naar de randgemeenten. Daarnaast kan worden gewezen op andere maatschappelijke vraagstukken, zoals de erosie van normen en waarden, waarneembaar in de vorm van toenemende criminaliteit, problemen op het vlak van de openbare orde, vandalisme, onveiligheid etc. In 'De stad is niet meer wat zij was' wordt in dit verband geconstateerd dat de stedelijke overheid zelf niet of nauwelijks in

staat lijkt te zijn een slagvaardig antwoord te geven op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen, waarmee de stad wordt geconfronteerd. Dit thema van de relatie tussen bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkelingen van de stad wordt in dit proefschrift kwalitatief uitgewerkt.

De uitwerking van dit onderwerp is vooral gebaseerd op bestaande onderzoeksresultaten, die door de auteur in de hoedanigheid van medewerker bij de themagroep Bouwen en Wonen van het ITS, in samenwerking met andere onderzoekers, in de afgelopen jaren zijn verzameld. Het aandeel van de auteur van dit proefschrift in deze gekoppelde basisstudies wordt verantwoord in de hoofdttekst.

Meer specifiek zijn hierbij een zestal publikaties betrokken, die in dit proefschrift aan de orde komen, in casu:

- Grünfeld, F. (red.), J.P.A. Pouwels (e.a.), De stad is niet meer wat zij was, een voorstudie naar stedelijke veranderingen en hun implicaties voor het wonen, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1984 (zie deel I en III van dit proefschrift).  
Pouwels, J.P.A., W.J.M. van Raay, J.A. Kropman, Proeftuin het Noordenbergkwartier, Deventer; een monument voor de arbeiders?, eindrapport, Ideeën-centrale Stadsvernieuwing, ITS, Nijmegen, 1978.
- Pouwels, J.P.A., Innovatiegericht onderzoeksprogramma Bouw (I.O.P.); uitgangspunten voor de selectie-omgeving: een voorstudie naar mogelijkheden voor innovatie en sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de selectie-omgeving van de bouw, ITS, Nijmegen, 1987 (deel II).
- Pouwels, J.P.A., J.A. Neeskens, J.A. Kropman, Experimenteren in de woningbouw, serie d, bewonersonderzoek, project binnenstad Zwolle, Den Haag, 1980 (deel IV).
- Pas, B., J. Pouwels, J. Kropman, Huren en kopen, Achtergronden en consequenties: een verkennende studie, ITS, Nijmegen, 1983 (deel IV).
- Pouwels, J.P.A., H. Katteler, Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk, evaluatie van inspraak en planproces, Den Haag, 1985 (deel IV).

Aanvankelijk is door ons overwogen om dit proefschrift te laten bestaan uit een bundeling van de afzonderlijke publikaties in artikelvorm. Gaandeweg is echter toch de behoefte gegroeid om naast en ter aanvulling op de onderzoeksgegevens ook in een meer samenhangende zin op het onderwerp van deze studie in te gaan. Uiteindelijk hebben deze overwegingen ertoe geleid dat het proefschrift is samengesteld uit een theoretisch onderdeel, dat hoofdzakelijk is gebaseerd op een reflectie van literatuur en verricht onderzoek (delen I t/m III) en een meer praktisch onderdeel (deel IV), waarin empirische onderzoeksresultaten worden behandeld.

Het theoretisch onderdeel bevat een drietal delen:

deel I: Achtergronden en ontwikkelingen in stedelijk beheer, bestuur en planning

deel II: Vernieuwing van sectoren van beleid (voorbeeld bedrijfstak bouw)

deel III: Evaluatie van het stedelijk beheer.

In het empirisch deel (deel IV Beleidsgericht onderzoek en kennisoverdracht) worden, ter illustratie van pogingen de stad beter te beheren enkele beleidsstudies op het terrein van het stedelijk wonen en de woonomgeving behandeld. De in deel IV besproken beleidsstudies zijn exemplarisch voor de wijze waarop de (centrale) overheid in het afgelopen decennium heeft gepoogd door middel van toegepast beleidsonderzoek, beleidsexperimenten en demonstratie- en proefprojecten wetenschappelijke kennis te vergaren en te verspreiden over het stedelijk wonen en de stedelijke woonomgeving.

### 11.3. Probleemstelling, opzet en uitvoering

In 'Het beheer van de stad' wordt de *stad gedefinieerd als een sociaal-ruimtelijk systeem*. Dit betekent dat de stad wordt beschouwd als een maatschappelijke eenheid, als een sociaal verschijnsel dat zich laat afzonderen van andere maatschappelijke configuraties en een zekere mate van autonomie vertoont ten opzichte van haar omgeving. Het bestuurlijke aspect van de stad heeft betrekking op de doelstellende functie van de stad. Het gaat hierbij om de stad als kader van besluitvorming. In dit verband wordt gesproken over de stad als stedelijke gemeente, dat wil zeggen de stad als bestuurslaag. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de stad als beheersapparaat, gericht op de realisering van sociale en economische functies voor de inwoners van stad en regio en de stad als een uitvoeringsinstrument in handen van de hogere overheid (rijk en provincie). Een kernbegrip hierbij vormt het begrip *bestuurskracht* van de stad, op te vatten als *het vermogen van het gemeentelijk bestuursapparaat om haar aandeel in de toekomstige maatschappelijke ontwikkeling te dragen*.

Met het oog op de analyse van het begrip bestuurskracht hebben wij vervolgens een drietal invalshoeken of dimensies onderscheiden, waarin bestuur en samenleving met elkaar verbonden zijn, te weten stedelijk beheer, politiek bestuur en (ruimtelijke) planning. Het begrip *stedelijk beheer* kan worden begrepen als het sociaal en sociaal-economisch functioneren, in stand houden en tot verdere ontwikkeling brengen van het stedelijk territorium. Met de *politiek-bestuurlijke invalshoek* wordt bedoeld op aanwezige bestuurlijke conditiesystemen voor de stad (bezuinigingen, decentralisatie, e.d.). Bij *planning* gaat het er vooral om zorg te dragen voor (de ruimtelijke) coördinatie en integratie van bestuur en beleid in het kader van de maatschappelijke doelstellingen van de stad.

De *vraagstelling* van de studie is als volgt geformuleerd:

- 1) Wat zijn de achtergronden en ontwikkelingen in stedelijk beheer, bestuur en planning?
- 2) Welke bestuurlijke dynamiek valt er te bespeuren ten aanzien van stedelijk relevante beleidssectoren?
- 3) Wat zijn hiervan de gevolgen voor de ontwikkeling van de bestuurskracht van de stad?



#### 11.4. Bestuurskracht van de stad: achtergronden en ontwikkelingen

Met betrekking tot het *stedelijk beheer* wordt in deel I gesteld dat de (grote) stad zich ontwikkelt van een gesloten naar een meer open systeem, in een netwerk van relaties en activiteiten, dat zich veel verder uitstrekt dan de relatie tussen stad en platteland in het verleden (hoofdstuk 2). Er wordt aangesloten op de gedachte dat onder invloed van technologische veranderingen in de samenleving een nieuw stadstype ontstaat, dat we de 'post-industriële stad' zouden kunnen noemen. De opkomst van deze post-industriële stad zou belangrijke gevolgen kunnen hebben voor het functioneren van het sociaal-ruimtelijk systeem, waarbij vooral gedacht wordt aan het op gang komen van een proces van re-urbanisatie, of met andere woorden een 'terug naar de stad' van bepaalde bevolkingsgroepen, die in het verleden de stad hebben verlaten. Vooral nog blijkt de ontwikkeling van de stad in ons land echter minder optimistisch te verlopen en maken stadsbesturen zich ernstig bezorgd over het wegvallen van het stedelijk draagvlak door processen van ontstedelijking en suburbanisatie. Het suburbanisatieproces blijkt onverminderd voort te gaan, waarbij vooral de stads-gewestgemeenten van de ontstedelijking profiteren.

Voor de *stadsvernieuwing* is in de jaren '80 uitgegroeid tot een belangrijk instrument voor herstedelijking en herinrichting van de stad in haar totaliteit. Het belang van stadsvernieuwing reikt inmiddels veel verder dan alleen het verbeteren van de woonomstandigheden van de lokale bevolking, maar richt zich nu ook op versterking van de economische potenties van de stad. Stadsvernieuwing is een bij uitstek politiek proces gebleken, waarbij meerdere instanties en 'partijen' zijn betrokken. Wanneer stadsvernieuwing mede dient te worden ingezet ten behoeve van de economische ontwikkeling van de stad dan zal vooral de relatie tussen het stadsbestuur en het bedrijfsleven en bewoners aan belang moeten winnen. Doorslaggevend hierbij is de wil te komen tot onderlinge samenwerking op basis van een gemeenschappelijke doelstelling, ten aanzien van de ontwikkeling van de stad.

Ten aanzien van de *politiek-bestuurlijke ontwikkeling van de stad* (hoofdstuk 3) kunnen twee processen worden onderscheiden: bestuurlijk-organisatorische ontwikkelingen in de verhouding tussen lokale en centrale overheid en financieel-economische ontwikkelingen als gevolg van de bezuinigingen. Vooral het zogenoemde Schuyt-rapport (1982) blijkt een belangrijke impuls te zijn geweest om in meer samenhangende bestuurlijke zin na te denken over de stedelijke problematiek. De bestuurlijke relatie tussen rijk en steden ondergaat momenteel sterke veranderingen. De rijksoverheid blijkt steeds meer afstand te nemen van directe regelgeving als besturingsinstrument. In plaats hiervan treedt een versterkt consensusvormend beleid aan het adres van de gemeenten, gericht op stimulering van de eigen verantwoordelijkheid en medewerking aan het rijksbeleid. Voor de steden zal dit tot gevolg hebben dat ze steeds vaker worden betrokken bij de oplossing van verdelingsproblemen van het rijk, waardoor hun politieke integratiefunctie aan

belang zal toenemen. Deze opwaardering van de politieke en bestuurlijke betekenis van de steden zal in een klimaat van overheidsbezuinigingen tot belangrijke neveneffecten kunnen leiden.

In dit verband kan worden geconstateerd dat decentralisatie van bestuur momenteel selectief wordt toegepast, vooral gericht op zwakkere sectoren als welzijn, terwijl ten opzichte van hardere sectoren die voor de nationale economie van belang zijn eerder centralistische en intensieve sturing wordt gesignaleerd; invoering van bestuurlijke differentiatie op ruime schaal zou in dit verband tot nieuwe ongelijkheden kunnen leiden, bij voorbeeld tussen steden en randgemeenten. Geconcludeerd wordt dat waarschijnlijk in toenemende mate politieke druk zal ontstaan tegen het streven van stadsbesturen naar autonomie en decentralisatie (althans binnen de huidige maatschappelijke omstandigheden). Mede als gevolg van de ontwikkelingen in de financiële verhouding tussen rijk en gemeente, wordt verwacht dat de steden steeds meer bedrijfsmatige kenmerken zullen gaan vertonen.

In hoofdstuk 4 wordt geconstateerd dat de strategische positie van de stad als gevolg van deze ontwikkelingen in de beheerssituatie en de politiek-bestuurlijke omgeving van de stad belangrijk is gewijzigd. Het klimaat van economische recessie en deregulering en een groter besef van de economische realiteit blijkt niet stimulerend te zijn voor het ideaal van een omvattende en systematische planning uit de jaren zestig en zeventig. De grenzen van de sturing lijken hier te zijn bereikt. In plaats hiervan ontstaat een *ruimtelijke planningsconceptie*, die veel meer is gericht op het *(samen) handelen van verschillende categorieën* in de samenleving. In deze situatie groeit bovendien meer ruimte voor eigen initiatieven vanuit het particulier initiatief; het zwaartepunt van de stadsplanning verschuift van een intern bureaucratisch gestuurde planning (geleid door planningsdeskundigen) naar het netwerk van organisaties en instellingen in de stad zelf. Deze 'pluralistische' gedachtengang resulteert in een afname van omvattende planning vanuit één beleidscentrum (de centrale overheid). In plaats hiervan ontstaan programma's, die voortkomen uit het netwerk van organisaties en instellingen in de particuliere en publieke sector. Bij het verkeer in deze netwerken gaan overeenkomsten en contracten steeds meer de plaats innemen van dwingende voorschriften. Verwacht wordt dat uit deze nieuwe vormen van stadsplanning vanzelf de behoefte zal ontstaan bij betrokkenen aan een algemene beleidsvisie met betrekking tot de stadsontwikkeling, waaraan de belangrijkste vernieuwingen en investeringen hun houvast kunnen ontleenen. Dit zal dan waarschijnlijk een stadsplanning worden, die veel meer dan in het verleden is verbonden met en geworteld in bestaande sociale en economische belangen in de stad. De verdere uitbouw van deze netwerken zou kunnen geschieden op basis van de in de organisatie- en bedrijfswetenschappen ontwikkelde transactie(kosten)benadering, waarbij wordt uitgegaan van de veronderstelling dat het bestaan van verschillende organisatie- en procedurevormen primair afhankelijk is van de doelmatigheid, waarmee dergelijke procedurevormen de ruiltransacties tussen betrokkenen weet te regelen.

## 11.5. Vernieuwing van beleidssectoren: het voorbeeld van de bedrijfstak Bouw

In deel II van dit proefschrift wordt vervolgens nagegaan in hoeverre er ook binnen het bedrijfsleven reeds signalen zijn op te vangen, die gaan in de richting van intensivering van de samenwerking met de overheid. Nieuwe *samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven* blijken vooral te worden gepropageerd door het ministerie van Economische Zaken. In dit proefschrift wordt hiertoe met name geattendeerd op het Innovatief onderzoeksprogramma in de Bouw (I.O.P.-Bouw) en de bestuurlijk-organisatorische consequenties daarvan.

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de ontwikkelingen aan de vraagkant van de woningmarkt en de politiek-bestuurlijke omgeving van de bouw. Geconstateerd wordt dat de rol van de overheid in de volkshuisvesting ter discussie staat. Opmerkelijk zijn de liberalisatietendensen die in het bouwbeleid aan de dag treden. Aangezien deze tendensen inspelen op de financiële afhankelijkheid van subsidies om de bouwproductie op peil te houden kan hiervan een invloed op de stadsplanning worden verwacht in de komende periode. Formele gestructureerde coördinatie wijzigt zich in anderssoortige meer geliberaliseerde coördinatie, waarvan de uitkomst moeilijk voorspelbaar is.

In hoofdstuk 6 worden vervolgens een aantal knelpunten in de produktiestructuur van de bouw (aanbodkant) beschreven; de bedrijfstak bouw lijkt over onvoldoende innovatieve organisatievormen te beschikken en onvoldoende te zijn toegerust om zelf adequaat in te spelen op de geschetste maatschappelijke en bestuurlijke veranderingen. Er wordt ingegaan op de nieuwe afstemmingsstrategieën met betrekking tot de markt en vernieuwing van management en organisatiestructuur. Sociaal-wetenschappelijk onderzoek blijkt een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan innovatie op het terrein van de 'maatschappelijke omgeving' van de bouw. Gewezen wordt in dit verband op het belang van het stimuleren van cliënt-gericht toegepast onderzoek voor de innovatie van de vraagstructuur en op de noodzakelijke betrokkenheid van de overheid bij dergelijk onderzoek, waarvan de resultaten uiteindelijk vooral aan de consumenten zelf ten goede zullen komen.

## 11.6. Evaluatie van het stedelijk beheer

In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 7) van het theoretisch deel wordt aangegeven wat de gevolgen zijn voor de bestuurskracht van de stad van de in deze studie weergegeven ontwikkelingen. Geconstateerd wordt dat de perspectieven voor de stad zeker niet kansloos zijn te noemen. Door de opwaardering en verzelfstandiging van de stadsvernieuwing heeft de stad zich in een gewijzigde beheerssituatie gebracht, waardoor betere mogelijkheden zijn gecreëerd voor lokale beïnvloeding en beheersing van de stedelijke problematiek. Vooralsnog zal het echter nog onduidelijk blijven of de stadsbesturen in staat zullen zijn de geboden mogelijkheden effectief te benutten,

ten behoeve van de herstedelijking van de stad. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op nog aanwezige bestuurlijke knelpunten, zoals de geringe breedte van het stadsvernieuwingsfonds of de onvoldoende afstemming tussen stadsvernieuwing en contingentenverdeling.

Ook bestaat er nog onduidelijkheid over de maatschappelijke uitvoerbaarheid van het compacte-stadbeleid. De opwaardering van de politieke en bestuurlijke betekenis van de stad zal waarschijnlijk eveneens leiden tot wijzigingen in de bestuurlijke relatie met de centrale overheid. Bij het toenemen van de probleemdruk op de stad zal het rijk zich namelijk steeds minder kunnen permitteren langs de zijlijn te blijven staan. Waarschijnlijk ontstaan er onder invloed van de differentiatie van bestuur ten aanzien van de (grote) steden steeds meer specifieke programma's voor de stad; afspraken en overeenkomsten tussen stad en rijk zullen met andere woorden waarschijnlijk belangrijker worden in de komende jaren. Een belangrijk effect hiervan is dat centrale regelgeving steeds minder bruikbaar is, als sturingsinstrument. Voor de steden blijft het voorts van levensbelang om betrokken te raken bij de beleidsformulering en conflictoplossingen rond verdeling van schaarse middelen. Hierbij staat vooral de vergroting van de politieke invloed van de stadsbesturen op het spel. Ten aanzien van de bestuurlijke positie van de stad in relatie tot de randgemeenten lijkt het voorts wenselijk dat de provincies een horizontale coördinatietaak krijgen, als het gaat om de afstemming van het stedelijke en regionale beleid. Wat de vormgeving van de stadsplanning betreft kunnen de ingezette tendensen tot verzelfstandiging het bestuurlijk systeem van de stad mogelijk voor een dilemma plaatsen.

Enerzijds komt de nadruk te liggen op de vorming van een sectoraal stadsvernieuwingsbeleid, waaruit vanuit het centrale niveau leiding wordt gegeven (vulling van het stadsvernieuwingsfonds); anderzijds is een ondernemingsgerichte aanpak van de stedelijke problematiek nodig, waarbij vooral wordt gelet op de ontwikkeling van vraag en aanbod op de 'markt'. De opstelling van een regionaal-stedelijke visie zou hierbij mogelijk een uitweg kunnen verschaffen.

Met het oog op de verdere ontwikkeling van stedelijke bestuurskracht is essentieel dat de horizontale en verticale relaties, waarin steden zijn verwickeld, worden beschouwd als een interorganisatieel netwerk. De stad vormt binnen een dergelijk netwerk een belangrijk knooppunt. Vooral de verdere uitbouw van de theorie van de gemandateerde netwerken, waarbij de relaties zijn gebaseerd op een wettelijk-politiek mandaat in plaats van op wederzijdse ruil of onderlinge afhankelijkheid lijkt goede perspectieven te bieden voor de verdere ontwikkeling van stedelijke bestuurskracht. Gemandateerde netwerken bieden in principe de mogelijkheid om 'normatieve' uitgangspunten die in het 'marktmodel' verloren dreigen te gaan recht te doen of eventueel te compenseren door interventie door de overheid. *Toepassing van de theorie van de gemandateerde netwerken* in de stedelijke bestuurspraktijk zou bovendien het gevaar kunnen verminderen van het ontstaan van grote kwetsbare groepen in de stad, evenals het ontstaan van scherpe klassetegenstellingen (vergelijk Castells, 1976). Geconcludeerd wordt dan ook dat met name met het oog op de

vormgeving en ontwikkeling van de post-industriële stad de verdere uitwerking van deze besturingstheorie derhalve een belangrijk aandachtsveld dient te vormen in het toekomstig onderzoek naar de stedelijke beleidsontwikkeling.

### **11.7. Beleidsgericht onderzoek en kennisoverdracht**

In deel IV van dit proefschrift (Onderzoek en kennisoverdracht) worden, tenslotte, een drietal beleidsstudies behandeld.

In de eerste studie (hoofdstuk 8) worden de resultaten besproken van een stadsvernieuwingproject in de binnenstad van Zwolle; dit project werd uitgevoerd in het kader van de toenmalige 'Regeling experimentele woningbouw'. In het kader van dit programma (dat overigens na 1980 is overgenomen door de bredere en meer autonoom opererende Stuurgroep Experimentele Volkshuisvesting, SEV) werd in gerealiseerde projecten sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Daarbij ging het erom te achterhalen hoe het experimentele project, en in het bijzonder de experimentele kenmerken daarin, door de bewoners werden gebruikt en gewaardeerd en tevens om aan de gevonden resultaten een bredere bekendheid te geven, onder bijvoorbeeld architecten, aannemers, woningcorporaties, en bewoners. Voor het beleid komt uit deze studie als conclusie onder meer naar voren dat het wenselijk is aan de toepassing van het marktmodel bij stadsvernieuwing duidelijk normatieve randvoorwaarden te verbinden (bijvoorbeeld gericht op een combinatie van woningwet- en vrije-sectorwoningen of op huisvesting van bepaalde categorieën). Een te sterk accent op de marktaanpak kan gemakkelijk tot een te elitaire binnenstad leiden, terwijl alleen 'bouwen voor de buurt' onbetaalbaar dreigt te worden voor de subsidiërende overheid.

De aanleiding tot de tweede studie naar de achtergronden van huren en kopen (hoofdstuk 9) was de behoefte om de problematiek van huren en kopen op het terrein van de volkshuisvesting te belichten vanuit een sociologische, c.q. sociaal-psychologische invalshoek; dit als aanvulling op de financieel-economische optiek, die onder meer door de toegestane verkoop van woningwetwoningen aan bewoners aan het eind van de zeventiger jaren sterk in opmars is.

Het onderzoek toont aan dat de keuze tussen kopen en huren wel enigszins afhankelijk moet worden gesteld van ontwikkelingen in vraag- en aanbodverhoudingen op de woningmarkt (de zogenaamde effectieve vraag) of moet worden bepaald door macro-economische factoren, zoals bijvoorbeeld de toestand van de overheidsfinanciën, maar dat eveneens sociologische en (sociaal-)psychologische aspecten een rol spelen bij de keuzen tussen huren en kopen. Wanneer het beleid zou wensen dat de keuze tussen kopen en huren in de toekomst minder wordt bepaald door factoren zoals traditie, milieu en status en inkomen en meer is gebaseerd op bewuste en rationele motieven van bewoners dan zal aan dergelijke motieven van huurders en kopers een groter gewicht moeten worden toegekend.

De derde studie gaat aan de hand van een demonstratie- c.q. voorbeeldproject na wat de mogelijkheden zijn voor instandhouding en verbetering van de stedelijke woonomgeving. Aangetoond wordt dat de centrale overheid, in samenwerking met de gemeenten, als stimulator en motor van nieuw beleid kan fungeren op het terrein van de stedelijke woonomgeving. Deze vernieuwende rol zou niet alleen tot het relatief gemakkelijk te overziene terrein van de stedelijke woonomgeving beperkt behoeven te blijven. Ook meer complexe maatschappelijke problemen (zoals het herstel van de stedelijke ontwikkeling) kunnen tot voorwerp van actieve vernieuwende beleidsontwikkeling worden gemaakt. De studie laat eveneens zien, dat in situaties waarbij het erom gaat projectmatig en planmatig ervaringen op te doen, c.q. te experimenteren met nieuwe beleidsideeën en inzichten, het instrument van het demonstratieproject een geschikt hulpmiddel voor de beleidsontwikkeling vormt. Het uitdragen van resultaten kan hierbij een belangrijke functie vormen van een demonstratieproject.

### **11.8. Besluit**

Deze studie is door ons aangevangen met de bedoeling om een kwalitatief inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen binnen het sociaal-ruimtelijk systeem van de stad, met name wat betreft de relatie tussen de bestuurlijke en maatschappelijke aspecten hiervan. De achterliggende gedachte hierbij was dat het beheer van de stad waarschijnlijk niet is meegegroeid met de economische en maatschappelijke ontwikkelingen die zich in het afgelopen decennium met betrekking tot de stad hebben voltrokken.

Geconstateerd werd dat, ondanks de bij de stedelijke politici aanwezige neiging om zich de laatste tijd in overwegend positieve zin over de ontwikkeling van het stedelijk territorium uit te drukken, de tendensen tot suburbanisatie zich in de afgelopen jaren onverminderd hebben voortgezet. Er is wat dit punt betreft in het afgelopen decennium blijkbaar weinig veranderd in de woonvoorkeuren van de bewoners. Motieven om de grote stad te verlaten moeten nog steeds worden gezocht in redenen die verband houden met de woning, woonomgeving of stedelijk woonmilieu, c.q. de kwaliteit van het stedelijk wonen.

De sociaal-culturele ontwikkelingen blijken zich voorts te kenmerken door een toegenomen mondigheid van de bewoners en behoefte aan grotere zeggenschap over de eigen woon- en leefsituatie. De keuze van bepaalde woonmilieus geschiedt steeds vaker onder invloed van sociale en economische ontwikkelingen op grond van subjectieve (persoonlijke) criteria. Daarbij spelen zaken als rentestand, type-afwerking, grootte van de woning, sociale opbouw van woonwijken, ruimtelijke opbouw van woonwijken, mentaliteitsveranderingen en subsidieregelingen en financiële aspecten een belangrijke rol. Deze subjectieve keuze blijkt bovendien in belangrijke mate te worden beïnvloed door de veranderingen in de demografische opbouw van de bevolking die te wachten staan; als gevolg waarvan zich in de nabije toekomst een sociaal-culturele differentiatie in woonmilieus lijkt aan te dienen.

De economische ontwikkeling blijkt voorts te tenderen naar een verdere liberalisatie van het bouwbeleid, waarbij de (zelf)coördinatie van de bouwsector zich verder zal gaan ontwikkelen mede als gevolg van de afnemende overheidsbemoeienis.

Het effectief inspelen op bovenstaande tendensen naar sociaal-culturele differentiatie in het stedelijk wonen en (economische) liberalisatie vereist dat door de stadsbesturen veel beter kennis wordt genomen van en wordt ingespeeld op de motieven die aan de keuze van de bevolking voor bepaalde woonmilieus ten grondslag liggen.

Een meer ondernemingsgerichte aanpak van de stedelijke problematiek, waarbij meer wordt gelet op processen van vraag en aanbod op de markt kan in principe een instrument vormen voor een beter beheer van de stad, mits het hanteren ervan niet uitsluitend wordt gezien als een doel op zichzelf, maar veeleer als een mogelijkheid om kennis te vergaren over marktprocessen en deze kennis vervolgens te integreren in een attractieve (regionale) stedelijke visie.

Het ontstaan van eventuele negatieve ontwikkelingen (zoals bijvoorbeeld verpaupering van bepaalde stadsdelen, gettovorming) die mogelijk een gevolg kunnen zijn van een dergelijke aanpak zou kunnen worden tegengegaan door deze ondernemingsgerichte stadsplanning te situeren binnen de bredere beleidsmatige context van de ontwikkeling van gemandateerde (ruimtelijke) netwerken.

Een meer ondernemingsgerichte stadsplanning suggereert bovendien een programma van empirisch onderzoek dat is gericht op de vraag hoe het stedelijk beheer zich feitelijk aanpast aan een meer op competitie en samenwerking gerichte maatschappelijke ontwikkeling.

In een dergelijk onderzoeksprogramma dienen de aanwezige verschillen in beheersstijlen tussen steden onderling te worden geïnterpreteerd als verschillen in bestuurskracht, c.q. in oplossingen tot actieve aanpassing van de stad aan de maatschappelijke ontwikkelingen. Verschillen, die kunnen worden geanalyseerd door gebruik te maken van technieken voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en theorievorming.

## Bij: Verantwoording, Probleemstelling en opzet

- Abercrombie, J , W J M van Raay, *Thematische analyse gemeentelyke bemoeienis*, ITS, Nijmegen, 1978
- Buchanan, M , G Tullock, *The calculus of consent, Logical foundations of constitutional democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1972
- Castells, M , *The urban question, a marxist approach*, London, 1979
- Child, J , Organizational structure, Environment and performance The role of strategic choice, in *Sociology*, 6, 1972, pp 1-22
- Downs, A , *Inside bureaucracy* Boston, 1974
- Forum voor stedelyke vernieuwing, *Notitie n.a.v het Breed beraad over stedelyke vernieuwing en bestuurlyk/financiele verhoudingen*, Rotterdam, 1986
- Full, F , J Hage, Organizing for innovation, Beyond Burns and Stalker's organic type, in *Sociology*, vol 6, no 4, november 1982
- Gans, H G de, Suburbanisatie of compacte stad? in *Mens en Maatschappij*, no 1 1987, pp 44-63
- Godfroy, A , *Netwerken van organisaties, dissertatie*, Tilburg, 1981
- Guffens, Th , *De maatschappij onder de macrocoop*, Assen, 1971
- Guffens, Th , *Gemeenten in het spanningsveld van een stad. een sociologische beschouwing van natuurlyke ontwikkelingen en gemeentelyk beleid in het achterland van Nijmegen, dissertatie*, Nijmegen, 1968
- Grunfeld, F (red ), J P A Pouwels e a, *De stad is niet meer wat zij was een voorstudie naar stedelyke veranderingen en hun implicaties voor het wonen*, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1984
- Grunfeld, F , P Stoppelenburg, *Sociologie en ruimtelijke planning*, VUGA, 's-Gravenhage, 1979
- Hall, R , *Organizations*, New Jersey, 1981
- Harris, C D , E L Ullman, The nature of cities, in *The Annals*, vol 242, november 1945
- Hoyt, Homer, *The structure and growth of resedential neighbourhood in American cities*, U S Housing administration, Washington D C , 1939
- ITS, *Grensen en mensen, Literatuurstudie en onderzoeksvorstellen met betrekking tot de herindeling van de 62 gemeenten in Zuid-Limburg*, Nijmegen, januari 1969



- Katteler, H., J. Kropman, *Gebruik en beleving van de openbare ruimte, Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied*, Nijmegen, 1980.
- Katteler, H., J. Kropman, *In gesprek over leefbaarheid; eerste fase: bespreking van de hoofdlijnen van de plannen*, ITS, Nijmegen, 1981.
- Kooiman, J., Besturen door netwerken: de politieke variant, in: Wassenberg, A. (red.), *Netwerken: organisaties en strategie*, Meppel, 1980, p. 70.
- Kreukels, A.M.J., Planning als spiegel van de westerse samenleving in: *Beleid en Maatschappij*, 1985.
- Lof, E., Interviews met B. Frey, in: *Intermediair*, 1986, pp. 59-63.
- Neeskens, J., J. Kropman, *Verkeersruimten en verblijfsgebieden, Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk*, Den Haag, 1983.
- Nelissen, N.J.M., *Sociale ecologie*, Aula, Utrecht/Antwerpen, 1972.
- Nillesen, J.A., *Geschiedenis der Oude Hoge Heerlijkheid Malden*, Arnhem, 1975.
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1974.
- Olson, M., *The logic of collective action*, Cambridge (Mass.), 1965.
- Pas, B., J. Pouwels, J., Kropman, *Huren en kopen. Achtergronden en consequenties: een verkennende studie*, ITS, Nijmegen, 1983.
- Perrow, Ch., *Complex organizations, a critical essay*, Glenview (Ill), 1979.
- Pouwels, J.P.A., W.J. van Raay, J.A. Kropman, *Proeftuin het Noordenbergkwartier — Deventer, Een monument voor de arbeiders? eindrapport, Ideeëncentrale stadsvernieuwing*, ITS, Nijmegen, juni 1978.
- Pouwels, J.P.A., J.A.J. Neeskens, J.A. Kropman, *Experimenteren in de woningbouw, serie d, nr. 21, bewonersonderzoek, project binnenstad Zwolle*, VROM, Den Haag, 1980.
- Pouwels, J.P.A., H. Katteler, *Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk, Evaluatie van inspraak en planproces*, Den Haag, 1985.
- Pouwels, J.P.A., *Innovatiegericht Onderzoeksprogramma Bouw (I.O.P.), Uitgangspunten voor de selectie-omgeving*, ITS, Nijmegen, 1987.
- Scharpf, F.W., B. Reissert, F. Schnabel, *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronenberg, 1976.
- Scharpf, F.W., F. Schnabel, Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1, 1978.
- Snellen, J.Th.M., H. Versnel, *Planning over meer lagen*, Nijmegen, 1986.
- Thomson, J.D., *Organizations in action*, McGraw-Hill, 1967.
- Toonen, Th.A.J., Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur, in: *Beleid en Maatschappij*, 1981/11, pp. 334-342.
- Ven, A.H. van de, D.C. Emmet, R. Koenig jr, Frameworks for interorganizational analysis, in: *Organization and Administrative Science*, 1, 1974, pp. 113-129.
- Ven, A.H. van de, G. Walker, The dynamics of interorganizational coordination, in: *Administrative Science Quarterly*, 29, 1984, pp. 598-621.
- VNG, *Steden vergeleken, deel 1 en 2, nr. 5 en 7*, Den Haag, 1985, 1986.
- Webber, M.M., The Urban Place and the Nonplace Urban Realm, in: Webber, M.M. e.a., *Explorations into Urban Structure*, Philadelphia, 1967.

- Wildavsky, A., *The politics of the budgetary process*, Boston, 1979.
- Wit, C.H.E. de, *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*, SUN, 153, 1980, Nijmegen.
- Zaltman, G., R. Duncan, J. Holbek, *Innovations and organizations*, New York, 1973.

## **Bij: Ontwikkeling van stedelijk beheer**

- Apotheker, H.H., *Theorierapport, planproces*, Groningen, 1978.
- Bahrdt, H.P., *Die moderne Grosstadt, Soziologische Ueberlegungen zum Stadtebau*, Reinbek bei Hamburg, 1969.
- Castells, M., Crisis van de staat, collectieve consumptie en tegenspraken op het stedelijk domein, in: *Te elfder ure*, nummer 3, 1976.
- Castells, M., *The urban question, a marxist approach*, London, 1979.
- Castells, M., *The city and the grassroots*, London, 1983.
- CBS, *Typologie van de Nederlandse gemeenten naar urbanisatiegraad op 28 februari 1971*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.
- Davis, K., The first cities and why did they arise? in: Irwin Press and M. Estellie Smith (ed): *Urban place and process*, MacMillan, New York/London, 1980.
- Gans, H.G. de, Suburbanisatie of compacte stad? in: *Mens en Maatschappij*, no. 1: 1987, pp. 44-63.
- Gemeente Den Haag, *Recente bevolkingsontwikkelingen in Den Haag*, 's-Gravenhage, 1986.
- Grünfeld, F., *De grote stad; bedreigd systeem*, Alphen aan den Rijn, 1974.
- Grünfeld, F. (red.), J.P.A. Pouwels e.a., *De stad is niet meer wat zij was: een voorstudie naar stedelijke veranderingen en hun implicaties voor het wonen*, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1984.
- Jacobs, J., *The death and life of great American Cities*, Random House, London/New York, 1961.
- Knaap, G.A. van der, W.F. Sleegers, E.H. van Engen, *De structuur van migratiestromen in Nederland, Bevolkingsgroei, migratie en woningbouw, Deelrapport 3*, Economisch Geografisch Instituut, Rotterdam, onderzoeksrapporten, serie C, nr. 83-1, november 1983.
- Knaap, G.A. van der, W.F. Sleegers, *Changing demographic trends and their consequences for the Dutch pattern of urbanisation*, Economisch Geografisch Instituut, Rotterdam, working papers, series A, nr. 81-16, december 1981.
- Nelissen, N.J.M., *De stad: een inleiding tot de urbane sociologie*, van Loghum Slaterus, Deventer, 1974 en 1979.
- Nelissen, N.J.M., De opkomst van de post-industriële stad, in: *Europese stadsvernieuwing*, no. 3-4, 1985, pp. 1-14.
- Peper, B., *Om de kwaliteit van de stad*, NRC, 7 december 1983.
- Pouwels, J.P.A., W.J. van Raay, J.A. Kropman, *Proeftuin het Noordenbergkwartier-Deventer, Een monument voor de arbeiders? eindrapport*, Ideeëncentrale stadsvernieuwing, ITS, Nijmegen, juli 1978.

- Pouwels, J.P.A., Stadsvernieuwing: een omvattend coördinatievraagstuk, in: *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, nr. 13, 1979, pp. 268-271.
- Pouwels, J.P.A., Bewoners tevreden over stadsvernieuwing, in: *Bouw*, no. 26, 1983, pp. 35-36.
- RPD, *Ruimtelijke verkenningen 1985-1986*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986.

## **Bij: Politiek-bestuurlijke ontwikkelingen**

- Binnenlands bestuur*, no. 41, oktober 1983.
- BIZA, *Circulaire 5 juli 1983 aan de gemeenten over de uitkeringen uit het Gemeentefonds over 1981, 1982, 1983 en 1984*.
- Cebeon, *Vergelijkend onderzoek grote steden; een verkennend onderzoek naar de specifieke problematiek van de vier grootste gemeenten in vergelijking tot de andere grote steden (met meer dan 100.000 inwoners) in Nederland*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981.
- Haberer, P., G. de Kleyn, F. Nicolas, C. de Wit, *De buurtaanpak*, 's-Gravenhage, 1978.
- Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2, eindrapport*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975.
- Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, *'Verdeling onderbouwd', hoofdlijnen van een vernieuwd verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, Den Haag, 1982.
- Jones, G., *New approaches to the study of central local government relationship*, Westmead, 1980.
- Kreukels, A.M.J., Planning als spiegel van de westerse samenleving, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985.
- Kroonenburg, J. van, *Intergemeentelijke relaties: samenwerking en autonomie, onderzoek naar gewestvorming in de regio Nijmegen*, Nijmegen, 1979.
- Ministerie van VROM, *Volkshuisvestingsinstrumenten 1983*, 's-Gravenhage, 1983.
- Ministerie van Financiën, *Een nieuwe financiële verhoudingswet*, Nieuwsbrief, no. 2, augustus 1982.
- Pouwels, J.P.A., W.J. van Raay, J.A. Kropman, *Proeftuin het Noordenbergkwartier-Deventer, Een monument voor de arbeiders? eindrapport*, Ideeëncentrale stadsvernieuwing, ITS, Nijmegen, juni 1978.
- Rapport van de werkgroep complementair bestuur*, 's-Gravenhage, 1980.
- Scharpf, F.W., B. Reissert, F. Schnabel, *Politikverflechtung; Theorie und Empirie des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronenberg, 1976.
- Steenbeek, E., Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, in: *Gemeentefinanciën op de minlijn*, VNG, Groene reeks, 1983.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota 'De grote stedenproblematiek'*, zitting 1982-1983, no. 17910, 's-Gravenhage, 1983.

## Bij: Ontwikkeling van stadsplanning

- Easton, D., *A systems analysis of political life*, New York, 1965.
- Faludi, A., *Planning theory*, Pergamon Press, Oxford, 1973.
- Gunsteren, H.R. van, Planning en politiek, in: *Bestuurswetenschappen*, 1974.
- Guffens, Th., *De maatschappij onder de microscoop*, Assen, 1971.
- Haan, P. de, Th. Drupsteen, R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat: Instrument en waarborg*, Deventer, 1978.
- Hanf, K., W.F. Scharpf, (eds.), *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*, London, 1978.
- ITS, Vakgroep planning en beleid en Vakgroep planologie van de RU, *Provinciale beleidsplanning*, Nijmegen/Utrecht, januari 1981.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, VUGA, 's-Gravenhage, 1979.
- Korsten, A.F.A., J.P.A. Pouwels, J.A. Kropman, *Inspraak bij de streekplanontwikkeling, band 1*, 1974.
- Korsten, A.F.A., J.P.A. Pouwels, J.A. Kropman, *Inspraak bij de streekplanontwikkeling in de kop van Noord-Holland*, Nijmegen, 1975.
- Kreukels, A.M.J., Planning als spiegel van de westerse samenleving, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985.
- Kruis, A. v.d., J.P.A. Pouwels, *Streekplanwerk in de jaren '80; een trendstudie en een visie op toekomstige ontwikkelingen*, ITS, Nijmegen, mei 1987.
- Leblebici, H., Transactions and organizational form: a re-analysis, in: *Organization studies*, no. 6, 1985, pp. 97-115.
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, 1979.
- Mintzberg, H., *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, 1983.
- Nelissen, N.J.M. e.a., *Architekt en ideologie*, Nijmegen, 1970.
- Nelissen, N.J.M., *Sociale ecologie*, Aula, Utrecht/Antwerpen, 1972.
- Ouchi, W.G., Markets, bureaucracies and clans, in: *Administrative Science Quarterly*, 25, 1980, pp. 129-140.
- Peters, Th.J., R.H. jr. Waterman, *In search of excellence, lessons from America's best run companies*, Harper en Row, New York, 1982.
- Pouwels, J.P.A., A.F.A. Korsten, J.A. Kropman, *Inspraak bij de streekplanontwikkeling in Gelderland*, Nijmegen, 1975.
- Projectgroep BARO, *Mogelijk onderzoek inzake bestuurlijke aspecten van de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau*, Planologisch studiecencentrum TNO, Delft, 1983.
- Ruyter-de Zeeuw, Chr., Op weg naar participatie, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1973.
- Scharpf, F.W., F. Schnabel, Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlichen Sektor, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1, 1978.
- Thompson, J.D., *Organizations in action*, McGraw-Hill, 1967.
- Wissink, G.A., Handelen en ruimte, een beschouwing over de kern van de planologie, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, mei 1986, pp. 192-194.

## **Bij: Ontwikkelingen in de maatschappelijke omgeving van de bouw**

- Conijn, J.B.S., Geliberaliseerd woningbouwbeleid kan perspectieven bieden, in: *Bouw*, no. 9, april 1985.
- Dieleman, F.M. (red.) e.a., *Toekomstverkenning volkshuisvesting, Bijdrage aan de toekomst van de volkshuisvesting, een inventarisatie en programmeringsstudie*, Delftse universitaire pers, Delft, 1985.
- Haberer, P., J. Kapteijns, *De gebouwde omgeving in het informatietijdperk*, Stichting gestructureerde samenwerking, Amsterdam, 1984.
- Nelson, E., *Government and technical progress, a cross industry analysis*, Pergamon Press inc., New York, 1982.
- Pouwels, J.P.A., *Innovatiegericht Onderzoeksprogramma Bouw (I.O.P.), Uitgangspunten voor de selectie-omgeving*, ITS, Nijmegen, 1987.
- Stichting Bouwresearch, *Technologische en structurele veranderingen in de bouw*, Deventer, 1980.
- Ymkers, F., Naar een gecontroleerd marktbeleid voor de volkshuisvesting, in: *Bouw*, no. 3, februari 1985, pp. 31-33.

## **Bij: Knelpunten in de produktiestructuur**

- Nelson, E., *Government and technical progress, a cross industry analysis*, Pergamon Press inc., New York, 1982.
- NIMA Marketing bouwgroep, *Voorstel voor een onderzoek naar de vraagstructuur in de bouw*, Rotterdam, juni 1984.
- Programmacommissie I.O.P.-Bouw, *Meerjarenprogramma I.O.P.-Bouw*, Rotterdam, april 1985.
- Ven, A.H. van de, G. Walker, The dynamics of interorganizational coordination, in: *Administrative Science Quarterly*, 29, 1984, pp. 598-621.
- Wijnen, P.A. van, Technologiebeleid bouw: flop of doorbraak, in: *Bouw*, no. 20, september 1985.
- Zaltman, G., R. Duncan, J. Holbek, *Innovations and organizations*, New York, 1973.

## **Bij: Gevolgen voor de bestuurskracht van de stad**

- Appleyard, D., Place and Non-place; The new search for roots, in: Judith I. de Neufville: *The Land Use Policy Debate in the United States*, Plenum, New York-London, 1981.
- Harrison, R., Leiderschap en strategie van een nieuwe tijd: lessen uit bewuste evolutie, in: *Maatschappij en Onderneming*, 1983/5, pp. 255-275.
- Hesse, J.J., Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik, in: *Raumplanung und Eigentumsordnung*, München, 1980, pp. 201-214.

- Kreukels, A.M.J., Planning als spiegel van de westerse samenleving, in: *Beleid en Maatschappij*, 1985.
- Lagas, P.C., Holistische metamorfosen in het openbaar bestuur, (2), in: *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, 1986, pp. 417-423.
- Leblebici, H., Transactions and organizational form: a re-analysis, in: *Organization Studies*, no. 6, 1985, pp. 97-115.
- Menon werkgroep, Besturen onder druk: een discussiestuk, in: *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, jrg. nr. 16, pp. 411-421.
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, 1979.
- Ouchi, W.G., Markets, bureaucracies and clans, in: *Administrative Science Quarterly*, 25, 1980, pp. 129-140.
- Ploeg, G.J. van der, Rijk hanteert verkeerde prognoses, in: *De Nederlandse Gemeente*, nr. 26, 1983.
- Realin, J.A., A policy output model of interorganizational relations, in: *Organization Studies*, 3/3, 1982, pp. 243-267.
- Robins, J.A., Organizational Economics: Notes on the use of transaction-cost theory in the study of organizations, in: *Administrative Science Quarterly*, 32, 1987, pp. 68-86.
- Roters, W., *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, Köln, 1975.
- VROM, *Structuurschets stedelijke gebieden 1983, deel a, Beleidsvoornemen*, Den Haag, 1983.
- VNG, Meerjarenplan stadsvernieuwing, ontwerp Wet Stads- en Dorpsvernieuwing, in: *De Nederlandse Gemeente*, nr. 3, september 1983.

### **Bij: Experimenteren met stadsvernieuwing**

- ITS, *Experimenteren in de woningbouw, Uitgangspunten en opzet voor een reeks evaluatie-onderzoeken in experimentele woningbouwprojecten*, ITS, Nijmegen, 1973.
- ITS, *Experimenteren in de woningbouw, Korporaties en bewoners over onderzoek experimentele woningbouw, een oriënterend onderzoek*, VROM, Den Haag, 1978.
- Ploegmakers, M.J.H., J.P.A. Pouwels, *Experimenteren in de woningbouw, serie d, bewonersonderzoek, project De nieuwe Weerdjes, Arnhem*, VROM, Den Haag, 1982.
- Pouwels, J.P.A., J.A.J. Neeskens, J.A. Kropman, *Experimenteren in de woningbouw, serie d, nr. 21, bewonersonderzoek, project binnenstad Zwolle*, VROM, Den Haag, 1980.
- Pouwels, J.P.A., Bewoners tevreden over stadsvernieuwing, in: *Bouw*, no. 26, 1983, pp. 36-36.

### **Bij: Keuze tussen huren of kopen**

Ministerie van VROM, *Toekomstverkenningen*, Volkshuisvestingsbeleid, Den Haag, 1978.

Ministerie van VROM, *Kopen of huren, deel 1. Individuele keuze en maatschappelijke gevolgen*, Den Haag, 1979.

Ministerie van VROM, *Struktuurordening Volkshuisvesting, deel a, beleidsvoornemens*, 1978, *deel c advies*, 1978, *deel d regeringsbeslissing*, Den Haag, 1981.

Pas, B., J. Pouwels, J. Kropman, *Huren en kopen, Achtergronden en consequenties: een verkennende studie*, ITS, Nijmegen, 1983.

Pouwels, J.P.A., B. Pas, Overheid dient vrije keuze te bevorderen tussen kopen/huren, in: *Bouw*, no. 17, 1985, pp. 40-41.

### **Bij: Herindeling van het stedelijk gebied**

Katteler, H., J. Kropman, *In gesprek over leefbaarheid; eerste fase; bespreking van de hoofdlijnen van de plannen*, ITS, Nijmegen, 1981.

Katteler, H., P. van Os, *Inspraak bij de herinrichting van het stedelijk gebied in Eindhoven; tweede fase; uitwerking van de plannen*, ITS, Nijmegen, 1983.

Katteler, H., J. Klüppel, *Inspraak bij de herinrichting van het stedelijk gebied in Rijswijk; tweede fase: uitwerking van de plannen*, ITS, Nijmegen, 1983.

Neeskens, J., J. Kropman, *Verkeersruimten en verblijfsgebieden, Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk*, Den Haag, 1983.

Pouwels, J.P.A., H. Katteler, *Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk, Evaluatie van inspraak en planproces*, Den Haag 1985.

- Abercrombie, J., W.J.M. van Raay, *Thematische analyse gemeentelijke bemoeienis*, ITS, Nijmegen, 1978.
- Apotheker, H.H., *Theorierapport planproces*, Groningen, 1978.
- Appleyard, D., City designers and the pluralistic city, in: L. Rodwin et al. (eds.): *Planning for Urban Growth and Regional Development*, MIT, Cambridge (Mass.), 1969.
- Appleyard, D., Place and Non-place; The new search for roots, in: Judith I. de Neufville: *The Land Use Policy Debate in the United States*, Plenum, New York/London, 1981.
- A.R.O., *Raamwerk innovaties en waarborgen*, Zoeterwoude, 1985.
- Baartman, H., H. Veenema, C. de Wit, *De buurtaanpak in de praktijk*, Utrecht, 1983.
- Bahrdt, H.P., *Die moderne Grossstadt, Soziologische Ueberlegungen zum Stadtebau*, Reinbek bei Hamburg, 1969.
- Bakkenist, Spits en Co., *Bouwtechnologie en bouwbeleid*, Voorstel voor een onderzoeksprogramma, Amsterdam, 1983.
- Benson, J.K., The interorganizational network as a political economy, in: *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, 1975, pp. 229-249.
- Bey, G.J. van den, *Naar een theoretisch model voor de stadsvernieuwing*, Leuven, 1974.
- Bierman, M., De toekomstige bouwopgave bij een overmaat aan onderdak, in: *Plan*, no. 1., 1985, pp. 21-22.
- Binnenlands bestuur*, no. 41, oktober 1983.
- BIZA, *Circulaire 5 juli 1983 aan de gemeenten over de uitkeringen uit het Gemeentefonds over 1981, 1982, 1983 en 1984*.
- Boer, N.A. de, W.F. Heinemeyer, (ed.), *Het grootstedelijk milieu, kansen en bezuinigingen*, Assen, 1978.
- Bouwcentrum/techno, *Verkenning ten behoeve van een technologiebeleid in de B- en U-sektor deel I en II*, Rotterdam, 1984.
- Brener, F., *Stadsvernieuwing als organisatieprobleem*, Alphen aan den Rijn, 1981.



- Buchanan, M., G. Tullock, *The calculus of consent, Logical foundations of constitutional democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1972.
- Burgers, J.P., P.A. Stoppelenburg, *Het stedelijk woonerf*, Tilburg, 1985.
- Burie, H. e.a., *Onderzoek proeftuinen veldsituatie, eindrapport*, VROM, Den Haag, 1978.
- Burie, J.B., *De structuur van het bouwproces*, Utrecht, 1973.
- Brochure van de Vakgroep Urbane en Rurale Sociologie van de Katholieke Universiteit te Nijmegen, *Onderzoeksprogramma: Stedelijke crisis in de geprogrammeerde samenleving*, Nijmegen, 1984.
- Cammen, H. van der, *De effectiviteit van de ruimtelijke ordening of: plannen waar nog ruimte is, Planologische discussiebijdragen*, Delft, 1983.
- Castells, M., Crisis van de staat, collectieve consumptie en tegenspraken op het stedelijk domein in: *Te elfder ure*, nummer 3, 1976.
- Castells, M., *The urban question, a marxist approach*, London, 1979.
- Castells, M., *The city and the grassroots*, London, 1983.
- Cebeon, *Vergelijkend onderzoek grote steden; een verkennend onderzoek naar de specifieke problematiek van de vier grootste gemeenten in vergelijking tot de andere grote steden (met meer dan 100.000 inwoners) in Nederland*, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1981.
- CBS, *Typologie van de Nederlandse gemeenten naar urbanisatiegraad op 28 februari 1971*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1985.
- Child, J., Organisational structure, Environment and performance: The role of strategic choice, in: *Sociology*, 6: 1972, pp. 1-22.
- Conijn, J.B.S., Geliberaliseerd woningbouwbeleid kan perspectieven bieden, in: *Bouw*, no. 9, april 1985.
- CRM, *De recreatieve stad*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1979.
- Davis, K., The first cities and why did they arise? in: Irwin Press and M. Estellie Smith (ed): *Urban place and process*, MacMillan, New York/London, 1980.
- Dekker, A., Het streekplan in theorie en praktijk, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 65, 1984.
- Derde nota over de ruimtelijke ordening, deel 2a: Verstedelijkingsnota: beleidsvoornemens over spreiding, verstedelijking en mobiliteit*, Den Haag, 1976.
- Dieleman, F.M., R.J. Schouw, *Demografische ontwikkelingen en bouwen en wonen, een programmeerstudie*, Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage, 1984.
- Dieleman, F.M. (red.) e.a., *Toekomstverkenning volkshuisvesting, Bijdrage aan de toekomst van de volkshuisvesting, een inventarisatie en programmeringsstudie*, Delftse universitaire pers, Delft, 1985.

- Diepenveen, W.J. (red.), *Basisdocument innovatiegericht onderzoeksprogramma Bouw*, 's-Gravenhage, 1983.
- Downs, A., *Inside bureaucracy*, Boston, 1974.
- Easton, D., *A systems analysis of political life*, New York, 1965.
- Etzioni, A., *The active society*, Free Press, Glencoe, 1968.
- Faludi, A., *Planning theory*, Pergamon Press, Oxford, 1973.
- Faludi, A., *Drie planningsbenaderingen, Platform 1, Planningstheorie, politiek en kritiek*, Delft, 1982.
- Faludi, A., Sociaal-wetenschappelijke blauwdruk planning, in: *Rooilijn*, 16, 1983.
- Felling, A., *Sociaal netwerk analyse*, Alphen a/d Rijn/Brussel, 1974.
- Fleurke, F. e.a., *Stadsvernieuwing en gemeentelijke organisatie*, 's-Gravenhage, 1978.
- Forum voor stedelijke vernieuwing, *Notitie n.a.v. het Breed beraad over stedelijke vernieuwing en bestuurlijk/financiële verhoudingen*, Rotterdam, 1986.
- Friend, J.K., W.J. Jessop, *Local government and strategic choice*, Oxford, 1977.
- Full, F., J. Hages, Organizing for innovation; Beyond Burns and Stalker's organic type, in: *Sociology*, vol. 6, no. 4, november 1982.
- Fulpen, H. van, *Volkshuisvesting in demografisch en economisch perspectief*, S.C.P., Den Haag, 1985.
- Gans, H.G. de, Suburbanisatie of compacte stad? in: *Mens en Maatschappij*, no. 1: 1987, pp. 44-63.
- Gemeente Utrecht, *Samen op de brug, discussienota over bestuurlijke decentralisatie en andere middelen ter bevordering van een verdergaande democratisering in de gemeente Utrecht*, januari 1978.
- Gemeente Utrecht, *Nota: democratisering in Utrecht*, 1983.
- Gemeente Den Haag, *Recente bevolkingsontwikkelingen in Den Haag*, 's-Gravenhage, 1986.
- Godfroy, A., *Netwerken van organisaties, dissertatie*, Tilburg, 1981.
- Gijswijt, A., Sociaal wetenschappelijk onderzoek als productieproces, interactie-systemen van opdrachtgever en contractonderzoeker, in: *Beleid en Maatschappij*, september 1985, pp. 218-226.
- Greer, Scott, The changing image of the city, in: A. Blowers, Ch. Hamnett and G. Sarre (eds.), *The future of cities*, Hutchinson, London, 1974.
- Greer, Scott, *The emerging city: myth and reality*, Free Press, Glencoe, 1962.
- Grünfeld, F., P. Stoppenburg, *Sociologie en ruimtelijke planning*, VUGA, 's-Gravenhage, 1979.

- Grünfeld, F., *De grote stad; bedreigd systeem*, Alphen aan der Rijn, 1974.
- Grünfeld, F. (red.), J.P.A. Pouwels e.a., *De stad is niet meer wat zij was: een voorstudie naar stedelijke veranderingen en hun implicaties voor het wonen*, Staatsdrukkerij, Den Haag, 1984.
- Guffens, Th., *Gemeenten in het spanningsveld van een stad: een sociologische beschouwing van natuurlijke ontwikkelingen en gemeentelijk beleid in het achterland van Nijmegen*, dissertatie, Nijmegen, 1968.
- Guffens, Th., *De maatschappij onder de microscoop*, Assen, 1971.
- Guffens, Th., *Samenlevingsopbouw, ruimtelijke ordening en vervreemding*, Deventer, 1975.
- Guffens, Th., *Sociologische aspecten van ruimtelijke ordening*, Assen, 1973.
- Guffens, Th., Sociologie van de ruimtelijke ordening, in: Rademaker, L. (red.), *Toegepaste sociologie*, Aula, Utrecht/Antwerpen, 1982.
- Gunsteren, H.R. van, Politiek nieuws van het planning-front, politieke betekenis van planningstheorieën, in: *Congrespapers congres, politisering van het openbaar bestuur*, Vereniging voor bestuurskunde, 1973.
- Gunsteren, H.R. van, Planning en politiek, in: *Bestuurswetenschappen*, 1974.
- Gunsteren, H.R. van, *The quest for control, a critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Wiley, New York, 1976.
- Haan, P. de, Th. Drupsteen, R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstraat: Instrument en waarborg*, Deventer, 1978.
- Haberer, P., G. de Kleyn, F. Nicolas, C. de Wit, *De buurtaanpak*, 's-Gravenhage, 1978.
- Haberer, P., J. Kapteijns, *De gebouwde omgeving in het informatietijdperk*, Stichting gestructureerde samenwerking, Amsterdam, 1984.
- Hall, R., *Organizations*, New Jersey, 1981.
- Hanf, K., F.W. Scharpf, (eds.), *Interorganizational policy making: limits to coordination and central control*, London, 1978.
- Harris, C.D., E.L. Ullman, The nature of cities, in: *The Annals*, vol. 242, november 1945.
- Harrison, R., Leiderschap en strategie van een nieuwe tijd: lessen uit bewuste evolutie, in: *Maatschappij en Onderneming*, 1983/5, pp. 255-275.
- Hennekens, H., Ph., J.A.M., Spelregels of rechtsregels tussen overheden, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 2, 1986, pp. 71-91.
- Hesse, J.J., Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik, in: *Raumplanung und Eigentumsordnung*, München, 1980, pp. 201-214.

- Hesse, J.J., *Stadt und Staat, Veränderung der Stellung und Funktion der Gemeinden in Prozess der Bundesstaatlichen Politikformulierung und des Politikvolzuges*, Duisburg, september 1981.
- Hoed, P. den, W.G.M. van der Salet, H. Sluys, *Planning als onderneming*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, V34, Den Haag, 1983.
- Hoyt, Homer, *The structure and growth of residential neighbourhood in American cities*, U.S. Housing administration, Washington, D.C., 1939.
- Innovatie in de praktijk*, themanummer, in: *Bouw*, no. 25, 1984.
- I.O.P. Bouw, *Werkplan bouwinformatica en computergebeuren van het I.O.P.-Bouw*, Rotterdam, 1985.
- ITS, *Experimenteren in de woningbouw, Uitgangspunten en opzet voor een reeks evaluatie-onderzoeken in experimentele woningbouwprojecten*, ITS, Nijmegen, 1973.
- ITS, *Experimenteren in de woningbouw, Korporaties en bewoners over onderzoek experimentele woningbouw, een oriënterend onderzoek*, VROM, 1978.
- ITS, *Grenzen en mensen, Literatuurstudie en onderzoeksvoorstellen met betrekking tot de herindeling van de 62 gemeenten in Zuid-Limburg*, Nijmegen, januari 1969.
- Instituut voor Bestuurswetenschappen, *Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie, deel 2, eindrapport*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1975.
- Instituut voor onderzoek van overheidsuitgaven, *'Verdeling onderbouwd', hoofdlijnen van een vernieuwd verdeelstelsel voor de algemene uitkering van het Rijk aan gemeenten*, Den Haag, 1982.
- Jacobs, J., *The death and life of great American cities*, Random House, London/New York, 1961.
- Jolles, H.M., Stad, stedelijkheid, stadsgemeente, in: *Mens en Maatschappij*, XXXV, no. 3, 1960.
- Jones, G., *New approaches to the study of central local government relationship*, Westmead, 1980.
- Katteler, H., J. Kropman, *Gebruik en beleving van de openbare ruimte, Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied*, Nijmegen, 1980.
- Katteler, H., J. Kropman, *In gesprek over leefbaarheid; eerste fase; bespreking van de hoofdlijnen van de plannen*, ITS, Nijmegen, 1981.
- Katteler, H., P. van Os, *Inpraak bij de herinrichting van het stedelijke gebied in Eindhoven; tweede fase; uitwerking van de plannen*, ITS, Nijmegen, 1983.
- Katteler, H., J. Klüppel, *Inpraak bij de herinrichting van het stedelijk gebied in Rijswijk; tweede fase; uitwerking van de plannen*, ITS, Nijmegen, 1985.

- Kleyn, G. de, *Samen staan we sterk*, 's-Gravenhage, 1978.
- Kleyn, G. de, *Meerwerk plan van aanpak voor de stadsvernieuwing*, Utrecht, 1983.
- Knaap, G.A. van der, W.F. Slegers, *Changing demographic trends and their consequences for the Dutch pattern of urbanisation*, Economisch Geografisch Instituut, Rotterdam, working papers, series A, nr. 81-16, december 1981.
- Knaap, G.A. van der, W.F. Slegers, E.H. van Engen, *De structuur van migratiestromen in Nederland, Bevolkingsgroei, migratie en woningbouw, Deelrapport 3*, Economisch Geografisch Instituut, Rotterdam, onderzoeksrapporten, serie C, nr. 83-1, november 1983.
- Kok, J.B., Haalbaarheid compacte stad, in: *Planologische discussiebijdragen 1986, deel 1*, Delftsche uitgeversmaatschappij BV, Delft, pp. 379-385.
- Kooiman, J., Besturen door netwerken: de politieke variant, in: Wassenberg, A. (red.). *Netwerken: organisaties en strategie*, Meppel, 1980, p. 70.
- Korsten, A.F.A., J.P.A. Pouwels, J.A. Kropman, *Inspraak bij de streekplanontwikkeling*, band 1, 1974.
- Korsten, A.F.A., J.P.A. Pouwels, J.A. Kropman, *Inspraak bij de streekplanontwikkeling in de kop van Noord-Holland*, Nijmegen, 1975.
- Korsten, A.F.A., *Het spraakmakende bestuur*, VUGA, 's-Gravenhage, 1979.
- Kreukels, A.M.J., *Planning en planningproces*, VUGA, 's-Gravenhage, 1980.
- Kreukels, A.M.J., Planning als spiegel van de westerse samenleving in: *Beleid en Maatschappij*, 1985.
- Kroonenburg, J. van, *Intergemeentelijke relaties: samenwerking en autonomie, onderzoek naar gewestvorming in de regio Nijmegen*, Nijmegen, 1979.
- Kropman, J.A., A.M.J. Kreukels, *De anonimiteit van de bewoner*, ITS, Nijmegen, 1968.
- Kruis, A. v.d., J. Pouwels, *Streekplanwerk in de jaren '80; een trendstudie en een visie op toekomstige ontwikkelingen*, ITS, Nijmegen, mei 1987.
- Kuypers, G., *Grondbegrippen van politiek*, 1973.
- Lagas, P.C., Holistische metamorfosen in het openbaar bestuur, (2), in: *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, 1986, pp. 417-423.
- Lambooy, J.G., P.C.M. Huigsloot, R.E. van de Lustgraaf, *Greep op de stad*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1982.
- Leblebici, H., Transactions and organizational form: a re-analysis, in: *Organization studies*, no. 6, 1985, pp. 97-115.
- Leemans, E., *Sociologie en beleid*, Collegedictaat 1967.
- Lindblom, Ch., *Politics and markets: The world's political-economic systems*, New York, 1977.

- Lof, E., Interview met B. Frey, in: *Intermediair*, 1986, pp. 59-63.
- Loo, H.R. van der, F.G. Snel, H. de Vries, Het einde of een nieuw begin van de grote stad? In: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 63e jrg., no. 10, oktober 1982, pp. 504-513.
- Mastop, J.M., Het plan in de planning: een debat, in: *Rooilijn*, 16, 1983.
- Mastop, J.M., *Besluitvorming, handelen en normeren*, Bunnik, 1984.
- Mastop, H., Streekplanwerk: de moeite waard, *ROM*, 3, 1985.
- Mastop, H., Lijnen voor de toekomst: een kwestie van inschikken, *ROM*, 3, 1985.
- Mayntz, R., *Soziologie der organisation*, Reinbek bei Hamburg, 1963.
- Menon werkgroep, Besturen onder druk: een discussiestuk, in: *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, jrg. nr. 16, pp. 411-421.
- Ministerie van Financiën, *Een nieuwe financiële verhoudingswet*, Nieuwsbrief, no. 2, augustus 1982.
- Ministerie van VROM, *Studierapporten Rijksplanologische Dienst, 1, onderzoek naar woonmilieus*, Den Haag, 1974.
- Ministerie van VROM, *Kopen of huren, deel 1. Individuele keuze en maatschappelijke gevolgen*, Den Haag, 1979.
- Ministerie van VROM, *Struktuurschema Volkshuisvesting, deel a beleidsvoornemen 1978, deel c advies (1978), deel d regeringsbeslissing*, Den Haag, 1981.
- Ministerie van VROM, *Toekomstverkenningen Volkshuisvestingsbeleid*, Den Haag, 1978.
- Ministerie van VROM, *Volkshuisvestingsinstrumenten 1983*, 's-Gravenhage, 1983.
- Ministerie van VROM, *Structuurschets stedelijke gebieden 1983, deel a: beleidsvoornemen*, 's-Gravenhage, september 1983, deel e, 's-Gravenhage, 1985.
- Ministerie van VROM, *Jaaradvies 1983 — Thema voor onderzoek ten behoeve van ruimtelijk beleid —, deel 1: advies; deel 2: bijlagen*, Rapport 's-Gravenhage, juni 1983.
- Ministerie van VROM, *Huur en subsidiebeleid in de negentiger jaren*, Den Haag, 1985.
- Mintzberg, H., *The structuring of organizations*, Englewood Cliffs, 1979.
- Mintzberg, H., *Power in and around organizations*, Englewood Cliffs, 1983.
- Needham, D.B., G.A. Wissink (red.), *Ruimtelijke planning en ruimtelijke ontwikkeling: een gespannen verhouding*, 1982.
- Neeskens, J., *Experimentele woningbouw, serie d, bewonersonderzoek, project Vossenkamp-Winschoten*, 1974.
- Neeskens, J., G. Versteylen, J. Kropman, *Woonerven, bijdrage aan een beter woonmilieu*, Nijmegen 1982.

- Neeskens, J., *Experimentele woningbouw, serie d, bewonersonderzoek, project Ny Ylostins, Ylst*, 1974.
- Neeskens, J., J. Kropman, *Verkeersruimten en verblijfsgebieden, Demonstratieproject herindelings stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk*, Den Haag, 1985.
- Neeskens, J., J.P.A. Pouwels, *Bewoners over houtskeletbouw evaluatie-onderzoek in een experimenteel project te Alkmaar*, ITS, Nijmegen, 1985.
- Nelissen, N.J.M. e.a., *Architekt en ideologie*, Nijmegen, 1970.
- Nelissen, N.J.M., *Sociale ecologie*, Aula, Utrecht/Antwerpen, 1972.
- Nelissen, N.J.M., *De stad: een inleiding tot de urbane sociologie*, van Loghum Slaterus, Deventer, 1974 en 1979.
- Nelissen, N.J.M. (ed.), *Urban renewal participation experiments, Council of European Municipalities, Dutch section/Catholic University*, Nijmegen, 1982.
- Nelissen, N. (ed.), *Urban renewal in Western Europe*, Amsterdam, 1982.
- Nelissen, N.J.M., De opkomst van de post-industriële stad, in: *Europese stadsvernieuwing*, no. 3-4, 1985, pp. 1-14.
- Nelson, E., *Government and technical progress, a cross industry analysis*, Pergamon press inc., New York, 1982.
- Nillesen, J.A., *Geschiedenis der Oude Hoge Heerlijkheid Malden*, Arnhem, 1975.
- NIMA Marketing bouwgroep, *Voorstel voor een onderzoek naar de vraagstructuur in de bouw*, Rotterdam, juni 1984.
- Niskanen, W.A., *Bureaucracy and representative government*, Chicago, 1974.
- OD 205, *Vooronderzoek naar maatschappelijke risicofactoren van de innovatie in de bouw*, Delft, 1984.
- Olson, M., *The logic of collective action*, Cambridge (Mass.), 1965.
- Onderzoek A 54, *Strategieën en scenario's voor de woningbouw*, Stichting Bouwresearch, diverse deelrapporten o.a. A 54, 1 Drie scenario's voor de woningbouw in de jaren negentig, 1983.
- Ouchi, W.G., Markets, bureaucracies and clans, in: *Administrative Science Quarterly*, 25, 1980, pp. 129-140.
- Parsons, T., N.J. Smelser, *Economy and society: a study in the integration of economic and social theory*, New Jersey, 1956.
- Parsons, T., *Societies: evolutionary and comparative perspectives*, New Jersey, 1966.
- Pas, B., *Experimentele woningbouw, serie d bewonersonderzoek, project Kasbah, Hengelo*, 1977.
- Pas, B., J. Pouwels, J. Kropman, *Huren en kopen, Achtergronden en consequenties: een verkennende studie*, ITS, Nijmegen, 1983.

- Pas, B., J.P.A. Pouwels, Onverschilligheid jegens verkeersveiligheid, Bevindingen en conclusies van een oriënterend onderzoek, in: *Verkeerskunde*, 37, nr. 9, 1986, pp. 402-405.
- Peper, B., *Om de kwaliteit van de stad*, NRC, 7 december 1983.
- Perrow, Ch., *Complex organizations, a critical essay*, Glenview (Ill), 1979.
- Peters, Th.J., R.H. jr. Waterman, *In search of excellence, lessons from America's best run companies*, Harper en Row, New York, 1982.
- Ploeg, G.J. van der, Rijk hanteert verkeerde prognoses, in: *Nederlandse Gemeente*, nr. 26, 1983.
- Ploegmakers, M.J.H., J.P.A. Pouwels, *Experimenteren in de woningbouw, serie d, bewonersonderzoek, project De nieuwe Weerddes Arnhem*, VROM, Den Haag, 1982.
- Pouwels, J.P.A., A.F.A. Korsten, J.A. Kropman, *Inspraak bij de streekplanontwikkeling in Gelderland*, Nijmegen, 1975.
- Pouwels, J.P.A., W.J. van Raay, J.A. Kropman, *Proeftuin het Noordenbergkwartier Deventer, Een monument voor de arbeiders? eindrapport, Ideeëncentrale stadsvernieuwing*, Instituut voor Toegepaste Sociologie, Nijmegen, juni 1978.
- Pouwels, J.P.A., J.G.P.M. van Kroonenburg, A.F.A. Korsten, en J.A. Kropman, *Subprovinciale en interprovinciale planning in de praktijk*, Nijmegen, 1979.
- Pouwels, J.P.A., Het Noordenbergkwartier te Deventer, in: *Berichten over stadsvernieuwing*, vierde jaargang, nr. 2, VROM, pp. 3-8.
- Pouwels, J.P.A., Stadsvernieuwing: een omvattend coördinatievraagstuk, in: *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, nr. 13, 1979, pp. 268-271.
- Pouwels, J.P.A., e.a., *Provinciale beleidsplanning*, ITS/vakgroep planning en beleid en Vakgroep planologie van de R.U., Nijmegen/Utrecht, januari 1981.
- Pouwels, J.P.A., J. Prinssen, en B. Pas, *Bewoners als opdrachtgever; een onderzoek naar het functioneren van de Landelijke Bouwvereniging KASKO*, ITS, Nijmegen, augustus 1981.
- Pouwels, J.P.A., Duits-Nederlandse werkbijeenkomst van bestuursonderzoeken wekt verwachtingen voor de toekomst, in: *Bestuurswetenschappen*, maart 1982.
- Pouwels, J.P.A., *Huisvesting van buitenlandse werknemers, voorstudie Nijmegen*, 1982.
- Pouwels, J.P.A., J.A.J. Neeskens, J.A. Kropman, *Experimenteren in de woningbouw, serie d, nr. 21, bewonersonderzoek, project binnenstad Zwolle*, VROM, Den Haag, 1980.
- Pouwels, J., Bewoners tevreden over stadsvernieuwing, in: *Bouw*, no. 26, 1983, pp. 35-36.
- Pouwels, J.P.A., Meer markt door deregulering?, in: *De Europese Gemeente*, 18e jaargang, nr. 10, 1983, pp. 45-46.



- Pouwels, J.P.A., De stad is niet meer wat zij was, in: *Kijk op Europese stadsvernieuwing*, 2e jaargang, nr. 6, december 1983, pp. 12-14.
- Pouwels, J.P.A., B. Pas, Overheid dient vrije keuze te bevorderen tussen kopen/huren, in: *Bouw*, no. 17, 1985, pp. 40-41.
- Pouwels, J.P.A., Herindeling als proces van vernieuwing voor het lokale bestuur, in: *De Nederlandse Gemeente*, no. 51/52, VNG, december 1985, pp. 1029-1030.
- Pouwels, J., H. Katteler, *Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk, Evaluatie van inspraak en planproces*, Den Haag, 1985.
- Pouwels, J.P.A., B. Pas, *Onverschilligheid jegens verkeersveiligheid*, Nijmegen, 1985.
- Pouwels, J.P.A., *Innovatiegericht onderzoeksprogramma Bouw (I.O.P.), Uitgangspunten voor de selectie-omgeving*, ITS, Nijmegen, 1987.
- Priemus, H., *Volkshuisvesting: begrippen, problemen, beleid*, Alphen aan den Rijn, 1978.
- Priemus, H., H. Adriaansens, *Marges voor volkshuisvestingsbeleid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag, 1985.
- Prinssen, J., *Experimentele woningbouw, serie d bewonersonderzoek, project Weezenhof, Nijmegen*, 1977.
- Prinssen, J.C.C., A.F.A. Korsten, J.P.A. Pouwels, *Rapport woningbeheer en huurdersparticipatie*, Nijmegen, 1980.
- Prinssen, J., *Buitenlandse werknemers en de verdeling van huurwoningen*, Nijmegen, 1983.
- Programmacommissie I.O.P.-Bouw, *Meerjarenprogramma I.O.P.-Bouw*, Rotterdam, april 1985.
- Projectgroep BARO, *Mogelijk onderzoek inzake bestuurlijke aspecten van de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau*, Planologisch studiecencentrum TNO, Delft, 1983.
- Rapport van de werkgroep complementair bestuur*, 's-Gravenhage, 1980.
- RARO, *Raad van advies voor de ruimtelijke ordening, Planning met recht en rede*, Den Haag, 1985.
- Realin, J.A., A policy output model of interorganisational relations, in: *Organisation Studies*, 3/3, 1982, pp. 243-267.
- Reinermann, H., Information and public management; in: *Bestuurswetenschappen*, 1985, p. 375 e.v.
- Rhodes, R.A.W., Analysing intergovernmental relations, in: *European Journal of political research*, 8, Amsterdam, 1980, pp. 289-322.
- Rijks Planologische Dienst, *Ruimtelijke verkenningen, 1985-1986*, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1986.

- Robins, J.A., *Organizational Economics: Notes on the use of Transaction-Cost theory in the Study of organizations*, in: *Administrative Science Quarterly*, 32, 1987, pp. 68-86.
- Roters, W., *Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen*, Köln, 1975.
- Ruyter-de Zeeuw, Chr., *Op weg naar participatie*, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, 1973.
- Scharpf, F.W., B. Reissert, F. Schnabel, *Politikverflechtung; Theorie und empirie des Kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronenberg, 1976.
- Scharpf, F.W., F. Schnabel, *Durchsetzungsprobleme der Raumordnung im öffentlicher Sektor*, in: *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 1, 1978.
- Sierksma, R., *De materialistiese stadsanalyse van Manuel Castells*, in: *Te elfder ure*, nummer 2, 1978.
- Snellen, J.Th.M., H. Versnel, *Planning over meer lagen*, Nijmegen, 1986.
- Steenbeek, E., *Uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied*, in: *Gemeentefinanciën op de minlijn*, VNG, Groene reeks, 1983.
- Stichting Bouwresearch, *Technologische en structurele veranderingen in de bouw*, Deventer 1980.
- Stichting Bouwresearch, A-39-1, *Het activeren van innovatie in de bouw*, Stichting Bouwresearch, Rotterdam 1983.
- Thomson, J.D., *Organizations in action*, McGraw-Hill, 1967.
- Toonen, Th.A.J., *Gemeentelijke invloed in een vervlochten bestuur*, in: *Beleid en Maatschappij*, 1981/11, pp. 334-342.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Nota 'De grote stedenproblematiek'*, zitting 1982-1983, no. 17910, 's-Gravenhage, 1983.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Meerjarenplan stadsvernieuwing*, 17970, 's-Gravenhage, 1983.
- Tweede nota over de ruimtelijke ordening in Nederland*, Den Haag, 1966.
- Velden, H.E. ten, *20 jaar WRO, 20 jaar streekplanwerk*, 1985.
- Ven, A.H. van der, D.C. Emmet, R. Koenig jr., *Frameworks for interorganizational analysis*, in: *Organization and administrative science*, 1, 1974, pp. 113-129.
- Ven, A.H. van der, G. Walker, *The dynamics of interorganizational coordination*, in: *Administrative Science Quarterly*, 29, 1984, pp. 598-621.
- Verwey, G., *Geschiedenis van Nederland, levensverhaal van zijn bevolking*, Amsterdam, 1983.
- VNG, *Meerjarenplan stadsvernieuwing, ontwerp Wet Stads- en Dorpsvernieuwing*, in: *De Nederlandse Gemeente*, nr. 3, september 1983.

- VNG, *Brief aan de Tweede Kamer over de financiële verhoudingswet 1984*, 1983.
- VNG, *Steden vergeleken, deel 1 en 2, nr. 5 en 7*, Den Haag, 1985, 1986.
- Volkskrant, de, *Congres Nationale Woningraad*, 1983.
- Vught, F.A. van, *Experimentele beleidsplanning*, VUGA, 1982.
- Webber, M.M., Order in diversity: community without propinquity, in: L., Wingo Jr. (ed.), *Cities and Space*, Baltimore, 1963.
- Webber, M.M., The Urban Place and the Nonplace Urban Realm, in: Webber, M.M. e.a., *Explorations into Urban Structure*, Philadelphia, 1967.
- Webber, M.M., The Post-city Age, in: *Daedalus*, Fall 1968.
- Werkgroep grote steden, *Een schuyt die tegen stroom wordt opgeroeit*, 's-Gravenhage, 1982.
- Wigmans, G., *Het stedelijk plan*, Delft, 1982.
- Wildavsky, A., *The politics of the budgetary process*, Boston, 1979.
- Wit, C. de, *Over de structuur van rehabilitatie*, NCIV, 1973.
- Wijnen, P.A. van, Technologiebeleid bouw: flop of doorbraak, in: *Bouw*, no. 20, september 1985.
- Wissema, J.G., *Naar een samenhangend technologie-beleid op de terreinen van bouw, wonen, ruimtelijke ordening en milieu*, Bakkenist, Spits en Co., februari 1984.
- Wissema, J.G., *Onderzoek naar onderzoek en kennisoverdracht*, VRAOGO, februari 1982.
- Wissink, G.A., *Ruimtelijke ordening als mensenwerk*, 1982.
- Wissink, G.A., Handelen en ruimte, een beschouwing over de kern van de planologie, in: *Stedebouw en Volkshuisvesting*, mei 1986, pp. 192-194.
- Wit, C.H.E. de, *Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie*, SUN, 153, 1980, Nijmegen.
- Woningbehoefte-onderzoek 1977 en 1981*, 's-Gravenhage, 1982.
- Ymkers, F., Naar een gecontroleerd marktbeleid voor de volkshuisvesting, in: *Bouw*, no. 3, februari 1985, pp. 31-33.
- Ymkers, F., *Enkele gevolgen van de sociaal-economische ontwikkelingen voor de volkshuisvesting, een probleemverkenning en een onderzoeksvoorstel*, Staatsdrukkerij, 's-Gravenhage, 1984.
- Zaltman, G., R. Duncan, J. Holbek, *Innovations and organizations*, New York, 1973.
- Zijdeveld, A.C., *Steden zonder stedelijkheid: Cultuursociologische studie van een beleidsprobleem*, Deventer, 1983.

- Basisplan 165, 169, 170
- Beheer 10, 85
  - . nieuwe beheersvormen 162
  - . sociaal beheer 123
  - . stedelijk beheer 10, 25, 37, 111, 122
  - . ruimtelijk beheer 3
- Bedrijfstak Bouw 17, 75
  - . bouwbranche 81
- Blokkade these 43
- Bestuurskracht 10, 18, 21, 37, 54, 74, 113, 121
- Buurt 34, 36
  - . buurtaanpak 36
  - . buurtorganisatie 35
  - . bouwen voor de buurt 37
  - . opbouwproces 37
- Bevoegdheden 39, 40, 41
  - . extraterritoriale bevoegdheden 47
- Bewoners 135, 137
  - . binnenstadsbewoners 135
- Competitie 28
  - . competitieve coöperatie 33
- Coördinatie 69, 70
  - . afstemmingsstrategieën 101
  - . coördinatiemechanismen 15, 37
  - . formeel gestructureerde coördinatie 93
  - . geliberaliseerde coördinatie 93
- Decentralisatie 40
  - . autonomie 41
  - . bestuurlijke decentralisatie 40
  - . gedecentraliseerde eenheidsstaat 40
  - . functionele decentralisatie 41
  - . horizontale decentralisatie 120
  - . verticale decentralisatie 120
- Differentiatie 11, 45, 46

- Domein 140
  - . privé domein 140
  - . publiek domein 140
  - . semi-private grensgebieden 139
- Experimenten 133
  - . experimentele woningbouw 133
  - . experimentele opzet 135
  - . modelgerichte aanpak 164
- Gemeenten 30, 41, 45, 46
  - . centrumgemeenten 31, 32
  - . randgemeenten 31, 32
- Gentrification 27
- Groeikernenbeleid 116
- Financiële verhouding 51
  - . compatibiliteitsverhoudingen 55
  - . gemeentefonds 51, 52, 53
  - . gemeentelijk belastinggebied 51, 54
  - . specifieke uitkering 52, 53
- Huren/kopen 149
  - . tussenvormen van huren en kopen 162
  - . terugkoop/verkoopmogelijkheden 161
  - . spontane kopers 156
  - . nadenkers 156
- Innovatie 95
  - . innovatie van de stedelijke structuur 124
- Interorganisationale relaties 14
- Interdependentie 42
- Kennisoverdracht 98, 131
  - . voorbeeldwerking 163
- Liberalisatie 89, 93
- Management 54
  - . bestuurlijk management 54
- Markt 16, 81
  - . aanbodkant 81
  - . marktmodel 147
  - . marktechniek 82
  - . marktgerichte aanpak 36, 147
  - . regionale woningmarkt 32
  - . vraagzijde 81
  - . vraagstructuur 82
- Multiple nucleitheorie 13
- Normatieve uitgangspunten 7, 125
  - . normatieve benadering 62
  - . analytische benadering 62

- Netwerken 125
  - . gemandateerde netwerken 125
  - . effectieve netwerken 127
  - . marginale netwerken 127
  - . open netwerken 25
  - . interorganisatiele netwerken 125
- Onderzoek 103, 131
  - . sociaal-wetenschappelijk onderzoek 103
  - . basis- en fundamenteel onderzoek 106
  - . beleids(gericht) onderzoek 106, 128
  - . cliëntgericht toegepast onderzoek 106
  - . commercieel onderzoek 106
  - . evaluatie-onderzoek 135, 165
  - . woningbehoefte onderzoek 83, 98
- Optie 167
- Overleg- en organisatiestructuur 100
  - . gescheiden gestructureerd overleg 35
  - . horizontale consensusvorming 48
- Overheid 10, 11
  - . provinciale overheid 11
  - . centrale overheid 10, 39
  - . overheidsbeleid 39
- Pecosomo-complex 13
- Planning 11, 59, 93
  - . beleidsanalyse gemeenten 64
  - . bestuurlijk-organisatorische planning 62, 66
  - . communicatieve planning 65
  - . facetplanning 63
  - . integrale planning 63
  - . ondernemingsgerichte planning 57, 210
  - . orthodoxe planning 62
  - . planningsfactoren 61
  - . rationele planning 66
  - . ruimtelijke planning 11, 59
  - . sectorplanning 63
  - . stadsplanning 11, 59, 69, 120
  - . strategische beleidsvorming 59
- Planologie 60
  - . beheersplanologie 62
  - . ontwikkelingsplanologie 62
  - . onderhandelingsplanologie 68
- Produktiestructuur 95

- Project 131
  - . demonstratieproject 163, 194
  - . proefproject 203
  - . proeftuinenproject 35
  - . voorbeeldproject 131, 163
  - . woningproject 135
- Sectortheorie 13
- Selectie-omgeving 5
- Sociale ecologie 13, 61
- Sociale omgeving 144
- Sociaal-ruimtelijk systeem 9
- Stad 9, 39
  - . compacte stad 116
  - . complete stad 116
  - . grote steden 12
  - . herstedelijking 34
  - . post-industriële stad 27
  - . regionale stad 46
  - . stadsgewest 32
  - . stadsvernieuwing 34, 35, 36
  - . stedelijke crisis 28, 29
  - . stedelijke visie 33
  - . stedelijke herinrichting 34
  - . strijdende stad 28
- Suburbanisatieprocessen 30, 31
- Transactiestelsels 71, 72
  - . relationele transactievormen 73, 74
- Technologie 79, 80
- Wet
  - . Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing 113
  - . Wet op de Ruimtelijke Ordening 59
  - . Wet Gemeenschappelijke Regelingen 11
  - . Woningwet 59
  - . Financiële Verhoudingswet 51
- Verkeer 164
  - . verkeersruimten 180, 181, 194
  - . verkeersgebieden 180, 181, 194
- Verkeersbeweging 124
  - . intrastedelijke verkeersbewegingen 124
  - . interstedelijke verkeersbewegingen 124

- Woning 141, 142, 143
  - . woningcorporatie 119, 152
  - . woonvorm 138, 140
  - . woonomgeving 138, 140
  - . woongedrag 159
  - . woonbeeld 159





## LIJST VAN AFKORTINGEN

BAG	Beleidsanalyse gemeenten
BARO	Bestuurlijke aspecten van de ruimtelijke ordening
BIZA	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEBEON	Centrum voor Beleidsonderzoek
GS	Stichting Gestructureerde Samenwerking interdisciplinair onderzoek gebouwde omgeving
HAT	wooneenheden voor alleenstaanden en tweepersoonshuishoudens
HID	Hoofd-Ingenieur-Directeur in de provincie
I.O.P.	Innovatief onderzoeksprogramma in de Bouw
I.T.S.	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
I.V.A.	Instituut voor Arbeidsvraagstukken
KASKO	Landelijke Bouwvereniging t.b.v. zelfbouw en woningen
NIMA	Nederlandse Instituut voor Marketing
NCIV	Nederlands Christelijk Instituut voor Volkshuisvesting
NWR	Nationale Woningraad
PeCuSoMo	Persoon Cultuur, Sociaal, Morfologisch systeem
PPBS	Planning Programming Budgetting System
R en D	Research and Development
RPD	Rijks Planologische Dienst
SEV	Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
V.S.	Verenigde Staten
V en W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer
WVC	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
WW	Woningwetwoningen



## Urban control

Essay on applied policy research. J.P.A. Pouwels.

### Summary

#### Reason for this study

The intention of writing this thesis came into being shortly after the publication of the study *The city is no longer what it used to be*, by the government printing office in 1984. The study in question consisted of an integrated volume on urban problems under the joint responsibility of F. Grünfeld, Prof., Ph.D. and the author of this thesis, by order of the Ministry of Education and Science.

From the aforementioned study serious social problems emerge with which the large as well as the medium-sized cities in our country are confronted. The developments that catch the eye are for example, the presence of socio-economic and financial problems, like high unemployment in the cities, inadequate housing facilities, loss of public purchasing power caused by suburbanization. Apart from this, other social problems can be pointed out like the erosion of the sense of values which can be observed in the form of an increase in crime, problems in the field of public order, vandalism, unsafety etc. In relation to this it is established in *The city is no longer what it used to be*, that the city administration itself is hardly able to give a decisive answer to the current social developments that confront the city. This theme of the relation between managerial and social developments of the city will be worked out in this thesis.

The development of this subject is mainly based on existing research results gathered by the author, as a staff member of the theme group 'Building and Housing' of the ITS, in cooperation with other researchers, during the past few years. Some six publications are involved in this more specifically and will come up for discussion in this thesis, in casu:<sup>1</sup>

- Grünfeld, F., J.P.A. Pouwels et al., *The city is no longer what it used to be*, a preliminary study into urban changes and their housing implications (see part I and II of this thesis) (*De stad is niet meer wat zij was*, een voorstudie naar stedelijke veranderingen en hun implicaties voor het wonen), Staatsdrukkerij, The Hague, 1984.
- Pouwels, J.P.A., W.J.M. van Raay, J.A. Kropman, *A monument for the working-class?*, final report, Ideas-centre urban renewal, Proeftuin het Noorderbergkwartier, Deventer (*Een monument voor arbeiders?*, eindrapport, Ideeën-centrale stadsvernieuwing), ITS, Nijmegen, 1978.

---

1) The contribution of the author of this thesis to these related basic studies has been accounted for in the main text

- Pouwels, J.P.A., *Innovation directed research programme 'Building' (I.O.P.)*. principles for the selection-context: a preliminary study into the possibilities of innovation and social-scientific research of the selection-context of the building sector (part II), (*Innovatiegericht onderzoeksprogramma Bouw (I.O.P.)*; uitgangspunten voor de selectie-omgeving: een voorstudie naar mogelijkheden voor innovatie en sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de selectie-omgeving van de Bouw) ITS, Nijmegen, 1987.
- Pouwels, J.P.A., J.A. Neeskens, *Experimenting in house-building, d-series, residents research*, The Zwolle centre project (part IV), (*experimenteren in de woningbouw, serie d, bewonersonderzoek*, project binnenstad Zwolle) The Hague, 1980.
- Pas, B., J. Pouwels, J. Kropman, *Renting and Buying, Backgrounds and consequences: an explorative study* (part IV), (*Huren en kopen, Achtergronden en consequenties: een verkennende studie*) ITS, Nijmegen, 1983.
- Pouwels, J.P.A., H. Katteler, *Demonstration project redivision urban area Eindhoven and Rijswijk, evaluation of involvement and the planning process* (part IV), (*Demonstratieproject herindeling stedelijk gebied Eindhoven en Rijswijk, evaluatie van inspraak en planproces*), The Hague, 1985.

This thesis consists of a theoretical section, mainly based on a reflection of literature and conducted research (parts I, II, III), and a practical section in which empirical research results will be discussed (part IV). The theoretical section contains three parts:

Part I: Backgrounds and developments in urban control, administration and planning.

Part II: Renewal of policy sectors (the building sector as an example).

Part III: Evaluation of urban control. In the empirical part, (part IV: research and transfer of knowledge) by way of illustration of the attempts to improve the control of the city, some policy studies in the field of urban housing and the environment are discussed. The policy studies discussed in part IV are considered to be illustrative for the way in which the (central) government has tried, by way of applied social research, political experiments, and demonstration projects to gather scientific knowledge about urban housing and urban environment in the past decennium and to disperse it.

## **Definition of the problem, design and realization**

In urban control, *the city is defined as a socio-spatial system*. This means that the city is considered to be a social unit, i.e. a social phenomenon that can be separated from other social configurations and shows a certain degree of autonomy with respect to its environment.

The administrative aspect of the city is related to its function of setting aims. What is meant here, is the city as a framework of decision-making. In this respect we can speak of the city as an urban municipality, i.e. as a level of administration. Here a

distinction is made between the city as a control system aimed at the realization of social and economic functions for the inhabitants of the city and region, and the city as an instrument of implementation in the hands of higher authorities (central government and province). The essential concept here is *administrative power* of the city, to be interpreted as *the power of the municipal administrative system to contribute its share to future social development*.

In view of the analysis of the concept of administrative power we have further distinguished three lines of approach or dimensions in which administration and society are related to each other, namely urban control, political administration and (environmental) planning. The concept *urban control* could be interpreted as the social and socio-economic functioning, the maintenance and further development of the urban territory. *The political administrative line of approach* refers to the existing administrative system of conditions for the city (cut-backs in expenditure, decentralization and the like). The main point of *planning* is to take care of (environmental) co-ordination and integration of administration and policy within the framework of the social objectives of the city.

The *presentation of the questions* of this study is formulated as follows:

- 1) What are the backgrounds and developments in urban control, administration and planning?
- 2) What administrative dynamics can there be found with respect to relevant urban policy sectors?
- 3) What are the consequences of this for the development of the administrative power of the city?

### **Administrative power of the city: backgrounds and developments**

With respect to *urban control* it is stated in part I that the (large) city develops from a closed to a more open system, in a network of interrelations and activities that is far more extensive than the relation between the city and rural areas in the past (chapter 2). The thought is pursued that under the influence of technological changes in society a new type of city will develop which we could call the 'post-industrial city'. The rise of this post-industrial city could have important consequences for the functioning of the socio-spatial system, in which the main thought is the start of a process of re-urbanization, or in other words, a 'back to the city' of certain population groups that left the city in the past. As yet the development of the city in our country appears to turn out less optimistically and city administrations are seriously worried about the loss of the urban basis, caused by the processes of depopulation of towns and suburbanization. The process of suburbanization appears to continue unabatedly, in which especially the urban district municipalities profit from the depopulation of towns.

In the Eighties *urban renewal* in particular has become an important instrument for re-urbanization and re-organization of the city in its totality. By now the significance of urban renewal involves much more than just the improvement of housing conditions of the local population. It is now also aimed at strengthening the economic potencies of the city. Urban renewal has proved to be a pre-eminently political process in which several official bodies and 'parties' are involved. If urban renewal also has to be deployed for the benefit of the economic development of the city, the relationship between city government and business life and the inhabitants will have to gain more significance. The intention of achieving mutual cooperation on the basis of a common aim with respect to the development of the city is decisive here.

With respect to the *political-administrative development of the city* (chapter 3) two processes can be distinguished: administrative-organizational developments in the relation between the local and central government and financial-economic developments owing to economy measures. Especially the so-called Schuyt-report (1982) proved to be an important impulse to think about the urban problem in a more coherent administrative sense. The administrative relation between the central government and the cities is subject to great changes at the moment. The central government appears to distance itself more and more from direct legislation as an instrument of control. Its place is taken by an increasing consensus forming policy meant for the local authorities, aimed at the stimulation of responsibilities of their own and cooperation with government policy. As a result, the cities will have to be involved more often in solving the problems of division of the central government, which will increase the importance of their political function of integration. This revaluation of political and administrative importance of the cities could lead to important side-effects in a climate of economy measures.

In view of this it is noted in this chapter that decentralization of the government is being applied selectively at the moment, especially aimed at the weaker sectors like welfare, while compared to the harder sectors that are of interest to the national economy a more centralistic and intensive control can be observed; introduction of a large scale administrative differentiation in this sense would lead to new inequalities, for example between the cities and the suburbs. It is concluded that probably an increasing political pressure will develop against the city governments' pursuit of autonomy and decentralization (at least under the present circumstances). Partly due to the developments in the financial relation between central government and municipality, it is to be expected that the cities will show more and more businesslike characteristics.

In chapter 4 it is established that the strategic position of the city as a result of these developments in the control situation has changed considerably. The climate of economic recession and deregulation and a greater understanding of the economic reality has not proved to be stimulating to the ideal of an integral and systematic planning of the sixties and seventies. The limits of control seem to have been reached

here. Instead of this an *environmental planning conception* develops that is much more *aimed at (joint) action by various categories* in society. Moreover there is more room for own initiatives proceeding from private enterprise in this situation; the main point of city planning is shifted from an internal bureaucratically controlled planning (led by planning experts) to a network of organizations and institutions of the city itself. This 'pluralistic' line of thought results in a decrease of integral planning from only one policy centre (national government). Instead of this, programmes develop that emanate from a network of organizations and institutions in the private and public sector. In the interactions between these networks, agreements and contracts become substitutes for binding regulations. It is to be expected that from these new forms of planning, those concerned will automatically develop the need for a general policy vision with respect to city development on which the most important innovations and investments are based. This will probably be a city planning that is, much more than in the past, connected to and rooted in existing social and economic interests in the city. Further expansion of these networks could be effected on the basis of the transaction (costs) approach, developed in the organizational and business sciences, in which it is presupposed that the existence of various forms of organization and procedure is primarily dependent on the suitability with which such procedure forms control the exchange of transactions between the parties involved.

### **Innovation of policy sectors: the example of the building branche**

In part II of this thesis it will be subsequently examined in how far signals are received in business life too, directed at intensification and cooperation with the central government. New *forms of cooperation between central government and business life* seem to be propagated especially by the Ministry of Economic Affairs. In this respect special attention has been drawn in this thesis to the Innovative research programme in building (I.O.P.-Bouw) and its administrative-organizational consequences.

In chapter 5 the developments of the demand side of the building sector and the political-administrative climate of building are discussed. It is established that the part played by central government in public housing is under discussion. Remarkable are the liberalization tendencies which surface in building policy. Since these tendencies anticipate the financial dependence on subsidies in order to keep up the building production, an effect of this on city planning is to be expected in the period to come. Formally structured co-ordination is changing into a different, more liberalized co-ordination, of which the final outcome is hard to predict.

In chapter 6 then, some bottlenecks in the production structure of the building sector (supply) are described; the building sector seems to dispose of insufficient innovatory forms of organization and to be insufficiently equipped to anticipate the outlined social and administrative changes adequately. Further attention is paid to new strategies of attunement with respect to the market and the innovation of management and organization structures.



Social scientific research appears to contribute importantly to innovation in the field of the 'social environment' of the building sector. In this respect, the importance of stimulating client oriented applied research for the innovation of the structure of demand is pointed out, as well as the necessary involvement of the authorities in such research, of which the results will eventually be mainly to the benefit of the consumers themselves.

### **Evaluation of urban control**

In the final chapter (chapter 7) of the theoretical part, the effects of the stated developments in this study on the administrative power of the city will be given. It is established that the perspectives of the city cannot be called prospectless. By revaluating and liberalizing urban renewal, the city has put itself in a changed control position, by which better possibilities have been created for local influence and control of the urban problem. For the time being however, it remains unclear whether the city councils will be able to use the offered opportunities effectively for the benefit of re-urbanization of the city. In this respect, for example, still existing administrative problems can be pointed out, like the low budget of the urban renewal fund or the insufficient correspondence between urban renewal and the allocation of contingencies.

Furthermore, there is still a lack of clarity about the social feasibility of the compact city policy. The revaluation of political and administrative importance of the city will probably also lead to changes in the administrative relation with the central government. With the increase of the problematic pressure on the city, the central government can no longer afford to remain on the sidelines. More specific programmes for the city will probably develop under the influence of the differentiation of administration with regard to the (large) cities, in other words, arrangements and agreements between the city and the central government will probably gain more importance in the years to come. An important effect of this is that central legislation has become less useful as an instrument of control. Furthermore, it is of vital importance to the cities to become involved in policy formulation and solving conflicts in the distribution of scarce means. Especially the increase of political influence of city administrations is at stake here. It is also desirable that the provinces are given a horizontal co-ordination task with respect to the administrative position of the city in relation to suburbs, where the correspondence between urban and regional policy is concerned. As far as the design of city planning is concerned, the current tendencies of liberation could place the administrative system of the city in a dilemma.

On the one hand the development of a sectoral urban renewal policy is emphasized from which there is control on the central level (providing for the urban renewal fund), on the other hand an 'entrepreneurial' approach of the urban problem is needed, where special attention is paid to the development of demand and supply on the 'market'. The development of a regional urban vision could provide a possible solution.

With a view to the further development of urban administrative power it is essential that the horizontal and vertical relations in which the cities are involved, are considered as an interorganizational network. The city is an important junction within such a network. Especially the further extension of the theory of the mandated networks in which the relations have been based on a legal political mandate instead of reciprocal exchange or mutual dependence seems to offer positive perspectives for the further development of urban administrative power.

In principle, mandated networks offer the possibility of doing justice to 'normative' basic assumptions that are in danger of being lost, or to possibly compensate for them by an intervention of the central government. *Application of the mandated networks theory in the urban administration practice* would also decrease the danger of the development of vulnerable groups in the city, as well as the development of sharp class distinctions (cf. Castells, 1976). It is then concluded that especially in view of the design and the development of the post-industrial city, elaboration of this administration theory should therefore be an important area for special attention in future research into urban policy development.

### **Policy specific research and transfer of knowledge**

Finally in part IV of this thesis (research and transfer of knowledge) three policy studies are discussed.

In the first study (chapter 8) the results of a urban renewal project in the city centre of Zwolle are discussed, this has been carried out in the framework of the so-called 'experimental house-building regulation'. In the framework of this programme (which was nevertheless replaced by a larger and more autonomous operating Support Group Experimental Public Housing, SEV after 1980) social scientific research was carried out in the realized projects.

The main point here was to discover how the experimental project and in particular its experimental characteristics, were used and appreciated by the residents, and also to make the results that were found more widely known, for example among architects, builders, housing corporations, and residents. From the study, in relation to the policy, the conclusion emerges that it is desirable to connect clear normative limiting conditions to the application of the market model for urban renewal (aimed, for example, at a combination of public housing units and private housing or at the housing of certain categories). Too great an emphasis on the market approach can easily lead to a city centre that is too elitist, whereas 'building for the neighbourhood' only was in danger of becoming unaffordable to the subsidizing central government. The reason for the second study into the backgrounds of renting and buying (chapter 9), was the need to throw light on the problems of renting and buying in the field of public housing from a sociological and social-psychological point of view, this as an addition to the financial economic point of view which was becoming progressively stronger, among other things, because of permission to sell public housing units to residents at the end of the seventies. The research shows that the choice between

buying and renting must be made dependent, in a way, on the developments in the demand and supply relations on the housing market (the so-called effective demand) or it should be determined by macro-economic factors such as the condition of public expenditure. But sociological and (social) psychological aspects also play a role in the choice between renting and buying. If policy wants the choice between buying and renting to be less determined by factors such as tradition, milieu and status and income, in future, and to be based on more conscious and rational motives of residents, then greater weight will have to be ascribed to such motives of renters and buyers.

The third study examines the possibilities of the preservation and improvement of the urban housing environment, on the basis of a demonstration or sample project. It is demonstrated that the central government, in cooperation with the municipalities, can function as stimulator and motor of new policy in the field of urban housing environment. This innovatory part need not just be restricted to the field that is relatively easy to survey. More complex social problems (like the restoration of the urban development) can also be subjected to active innovative policy development. The study also shows that, in situations in which it is important to acquire experience through projects and planning, c.q. to experiment with new policy ideas and insights, the instrument of the demonstration project forms a suitable aid for policy development. The propagation of results can be an important function of a demonstration project.

## **Conclusion**

This study was started with the intention of obtaining qualitative insight into the developments within the socio-spatial system of the city, especially as far as the relation between the administrative and social aspects is concerned. The underlying thought was the fact that urban control has probably not grown along with the economic and social developments of the city in the past decennia.

It has been ascertained that despite the inclination of the urban politicians to express themselves predominantly in a positive sense about the development of the urban territory lately, the tendencies towards suburbanization of the past years have continued unabatedly. In this respect obviously not much has changed in the housing preferences of the residents in the past decennia. Motives for leaving the big city must still be looked for in reasons that are connected to the house itself, environment or urban housing milieus c.q. the quality of urban housing.

The socio-cultural developments also appear to be characterized by an increase of awareness of the residents and the need for a greater say in their housing and environmental situation. The choice for certain housing milieus is made more and more under the influence of socio-economic developments based on subjective (personal) criteria. Here also the interest rate, type of workmanship, size of the house, social and spatial structure of residential areas, change in mentality, subsidy schemes and financial aspects play an important role. Moreover, this subjective choice appears

to be greatly influenced by the coming expectations of the demographic structure of the population; as a result, a socio-cultural differentiation of the housing milieu will announce itself in the future.

Furthermore, economic developments appear to tend towards a further liberalization of the building policy in which the (self) co-ordination of the building sector will develop further, partly as a result of the decreasing interference of the government. The effective anticipation of the mentioned tendencies towards a socio-cultural differentiation in urban housing and a (economic) liberalization demands that city administrations obtain better knowledge and anticipation of the motives that underlie the choice of the population for certain housing milieus.

A more business oriented approach of the urban problem, in which more attention is paid to the process of demand and supply on the 'market', in principle can become an instrument towards a better control of the city, provided that its use is not exclusively seen as an isolated goal, but more as a possibility to gather knowledge about market processes. This knowledge must subsequently be integrated into an attractive (regional) urban vision.

Some negative effects (such as the deterioration of certain parts of the city and ghetto forming) that will possibly be the result of such an approach should be fought against by placing business oriented city planning within the broader policy context of the development of mandated (spatial) networks. A more business oriented city planning moreover suggests a programme of empirical research aimed at the question of how urban control in fact adjusts itself to a social development aimed more at competition and cooperation (compare the formulation of the problem in social ecology). In a research programme like that, the differences in types of control between the cities have to be interpreted as differences in administrative power, or more as solutions towards an active adjustment of the city to social developments. Differences, that can be analysed by making use of socio-scientific research techniques and the formulation of theories.



De auteur van dit proefschrift werd geboren op 14 juni 1945 te Malden, gemeente Heumen.

Hij behaalde in 1963 het diploma HBS-A aan het Canisius College te Nijmegen.

Hij studeerde vervolgens sociologie aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen, waar hij in 1968 het doctoraalexamen aflegde, met als specialisatie methoden van het onderzoek.

Vanaf 1966 is hij werkzaam bij het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen van de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

Na zijn afstuderen verrichtte hij eerst enkele jaren (tot aan 1972) samen met Prof. dr. J.A. van Kemenade onderzoek naar de taak van de leraar in het voortgezet onderwijs. In de periode tussen 1972-1986 was hij werkzaam bij de themagroep Cultuur, Rekreatie en Ruimtelijke Ordening van de afdeling Maatschappij en Bedrijf van het ITS, als waarnemend hoofd van de themagroep.

Hij voerde diverse onderzoeken uit op het terrein van het bouwen en wonen, ruimtelijke ordening, stadsvernieuwing en lokaal bestuur, die de basis legden voor zijn promotie. Hiernaast is hij sinds 1970 lid van de gemeenteraad van Heumen; in de periode 1974-1980 en 1982-1986 was hij tevens wethouder van deze gemeente, belast met de portefeuille ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, verkeer en openbare werken. Hij was voorts gedurende een aantal jaren lid van de raad van het (voormalige) stadsgewest Nijmegen en vervulde als wethouder nog diverse andere bestuursfuncties.

In de periode 1976-1980 was hij tevens lid van de Raad van bestuur van het Instituut voor Toegepaste Sociologie.

Per 1 januari 1986 is hij werkzaam als senior-medewerker bij de themagroep organisatie van het onderwijs van de afdeling onderwijs van het ITS.



## STELLINGEN

behorende bij de dissertatie van J.P.A. Pouwels: Het beheer van de stad; Beschouwingen aan de hand van studies over gevoerd beleid, Nijmegen, 1988.

1. Een goede ruimtelijke ordening behoort te stoelen op een begrip van en voor menselijke behoeften en gewoonten (vgl. F. Grünfeld, P. Stoppenburg, Sociologie en ruimtelijke planning, VUGA, 's-Gravenhage, 1979).
2. De invoering van de Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing kan worden beschouwd als een van de schaarse voorbeelden van geslaagde decentralisatie van bestuur in ons land.
3. De ideeën over de ontwikkeling van de compacte stad blijken vooralsnog eerder een grootstedelijk alternatief voor het groeikernenbeleid dan een geslaagde poging om suburbanisatie tegen te gaan (vgl. H.G. de Gans, Suburbanisatie of compacte stad?, in: Mens en Maatschappij, no. 1, 1987, pp. 44-63).
4. De attractiviteit van het wonen in hoge dichtheden kan worden verhoogd, als een grotere betekenis wordt toegekend aan de (semi-private) grensgebieden tussen het privé-domein van de bewoner en het publiek domein van de stad (door onder meer het ontwerpen van ruimere balkons aan de woningen, gemeenschappelijke ervvoorzieningen en groenterreinen).
5. Het beleid kan de keuzevrijheid van bewoners met betrekking tot huren of kopen vergroten door meer rekening te houden met en in te spelen op de motieven die bij de beslissing om te huren of te kopen feitelijk een rol spelen.
6. In situaties, waarbij het erom gaat project- en planmatig ervaring op te doen met nieuwe beleidsideeën en -inzichten van de overheid, kan het instrument van demonstratie- of proefproject een geschikt hulpmiddel vormen bij de beleidsontwikkeling.
7. De perceptie van organisaties afhankelijk te zijn van andere organisaties voor het verkrijgen van middelen (financieel, opdrachten e.d.) is een belangrijke determinant voor ontwikkeling van onderlinge communicatie, het aangaan van zakelijke contacten en onderlinge afstemming (vgl. A.H. v.d. Ven, G. Walker, The dynamics of interorganizational coordination, in: Administrative Science Quarterly, 29, 1984, pp. 598-621).



8. Ter bevordering van een ondernemingsgerichte aanpak van het stedelijk beheer dient de financiering van de volkshuisvesting te worden overgelaten aan de gemeenten in plaats van aan de toegelaten instellingen.
9. De ontwikkeling van de theorie van de gemandateerde netwerken biedt voor de stad in principe een belangrijke mogelijkheid aan de 'normatieve' uitgangspunten, die door (de te stringente) toepassing van het marktmodel verloren dreigen te gaan, recht te doen.
10. Het gezegde van Thorbecke: 'Voor ieder pijntje een medicijntje, maakt de samenleving ziek', is ook in 1988 nog actueel (vgl. C.H.E. de Wit, Thorbecke en de wording van de Nederlandse natie, SUN, 153, Nijmegen, 1980, p. 105).
11. De aankoop van de Oude Hoge Heerlijkheden Heumen en Malden op 31 oktober 1769 door de stad Nijmegen voor de somma van 235 duizend gulden getuigt van grote bestuurskracht van het toenmalige stadsbestuur (vgl. dr. J.A. Nillesen, Geschiedenis der Oude Hoge Heerlijkheid Malden, Arnhem, 1975).



ISBN 90 6370 590 5